

135743



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5312297583

TE

1110

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Derecho Constitucional

LA REFORMA POLITICA
(Contribución a la historia de la transición)

Tesis Doctoral realizada por:
Pilar Fernández-Miranda Lozana

Bajo la dirección de:
Alfonso Fernández-Miranda Campoamor
Catedrático de Derecho Constitucional

1994



INDICE

INTRODUCCION	6
CAPITULO PRIMERO: ¿REFORMA O RUPTURA?	16
I. EL PODER CONSTITUYENTE	17
A) Planteamiento. Una cuestión previa	19
II. EL SENTIDO POLITICO DE UN DEBATE JU- RIDICO Y LAS RAZONES JURIDICAS DE UNA DECISION POLITICA	27
III. EL “MODELO” ESPAÑOL	42
A) La identificación del soberano: Encuen- tros y Desencuentros	45
1. Desencuentros	45
2. Encuentros	47
3. La dialéctica Reforma-Ruptura	51
B) El triunfo de las tesis reformistas y el fi- nal de la primera fase de la transición	71
CAPITULO SEGUNDO: LOS PRINCIPALES AGENTES DE LA OPERACION REFORMA	76
I. PROTAGONISTAS DE LA REFORMA POLI- TICA	77
A) El Rey	78
B) El Presidente del Gobierno	117
C) El Presidente de las Cortes	123

II.	PRIMEROS PASOS	149
A)	El control del aparato del Estado	149
B)	Torcuato Fernández-Miranda Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino	196
C)	La confirmación del Presidente del Go- bierno y la formación del nuevo Gobierno.	207

CAPITULO TERCERO: LA PREPARACION DE LA REFORMA POLITICA 223

I.	PREGUNTAS QUE EXIGEN RESPUESTA	224
II.	LAS CORTES EN LA PREPARACION DE LA REFORMA	230
A)	Los Organos de las Cortes	238
B)	Los Grupos Parlamentarios	251
C)	El Procedimiento de Urgencia	252
1.	El Procedimiento de Urgencia como mecanismo jurídico al servicio de de- cisiones políticas	256
2.	Las competencias legislativas del Presidente. El artículo 18 del Regla- mento de las Cortes	261
3.	Fundamento y contenido del Procedi- miento de Urgencia	264
4.	El nuevo procedimiento legislativo en el banco de pruebas	287
D)	Otras medidas preparatorias para poner a punto las Cortes para la Reforma	299
1.	Nuevos Presidentes de las Comisio- nes Legislativas	299
2.	Procuradores de designación directa.	302
3.	Aumento de la actividad de las Cortes.	303

III.	EL PROYECTO DE REFORMA ARIAS	304
A)	Comisión Mixta Gobierno - Consejo Nacional	312
B)	El discurso del Presidente Arias al pueblo español	330
IV.	EL CONSEJO DEL REINO EN LA PREPARACION DE LA REFORMA	337
A)	Introducción	337
B)	La primera intervención significativa del Consejo del Reino. La prórroga de las Cortes	347
C)	La Corona y el Consejo del Reino. El Rey, impulsor de la Reforma	359
V.	EL CESE DE CARLOS ARIAS	365

CAPITULO CUARTO: “DE LA LEY A LA LEY”. LA REFORMA LEGISLATIVA PUENTE ENTRE LA LEGALIDAD FRANQUISTA Y LA NUEVA LEGALIDAD DEMOCRATICA

389

I.	UN GOBIERNO REFORMISTA PARA UN REY REFORMADOR	390
A)	¿Por qué fue nombrado Presidente de Gobierno Adolfo Suárez?	390
B)	El Consejo del Reino y el nombramiento de Adolfo Suárez	423
C)	El primer Gobierno de la Monarquía. El primer Gobierno de Adolfo Suárez	449
D)	Los primeros pasos del nuevo Gobierno ..	455
II.	“CODA”.	468

CAPITULO QUINTO: LA LEY PARA LA REFORMA POLITICA	501
I. EL INSTRUMENTO JURIDICO PARA LA REFORMA POLITICA	502
A) ¿Cómo se llevaría a cabo la reforma de las Leyes Fundamentales?	502
B) La tramitación del Proyecto de Ley para la Reforma Política	522
II. ANALISIS COMPARATIVO DEL PRIMER BORRADOR DE LA LEY BASICA DE REFORMA POLITICA, DEL PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLITICA Y DE LA LEY PARA LA REFORMA POLITICA	552
A) El Anteproyecto y el Proyecto de ley	552
1. El nombre de la Ley	553
2. El Preámbulo	555
3. El Articulado	570
B) El Proyecto de ley en el Informe de la Ponencia	587
C) El debate en el Pleno y el texto definitivo de la Ley	602
CONCLUSIONES	631
BIBLIOGRAFIA	647
ANEXO	664

INTRODUCCION

La transición política española, del régimen autoritario al sistema democrático, ha sido objeto hasta el momento de varios estudios de diverso interés. Sin embargo, tales estudios podrían ser calificados de parciales, no necesariamente en el sentido de parcialidad política o ideológica, sino parciales en la selección del objeto de conocimiento y de los enfoques metodológicos.

En términos generales puede decirse, desde el punto de vista del objeto, que la transición ha sido contemplada atendiendo más a la dinámica social que a la estatal, más a la sociedad que a la realidad incuestionable de un Estado, en proceso de descomposición, pero relativamente sólido y asentado. Tal visión es, desde luego, imprescindible, pero al tiempo insuficiente, sobre todo cuando, ante la evidente desmovilización de la mayoría social, se tiende a identificar a la sociedad con las fuerzas políticas situadas abiertamente extramuros del sistema. Esta parcialidad en la contemplación del objeto no puede sino generar contradicciones de difícil explicación. En el triunfo de la reforma frente a las tesis

rupturistas, lo esencial queda sin explicar o insuficientemente explicado.

Desde el punto de vista metodológico la parcialidad se sitúa en el predominio, cuando no en la exclusividad, de los enfoques sociológicos y politológicos. No parece dudoso que cuando se están analizando procesos constituyentes tales enfoques son imprescindibles, ya que el Derecho sólo puede explicarse desde el acontecer de los hechos y la validez no puede desvincularse de la legitimidad. Pero ello no puede conducir al olvido o al menosprecio del análisis jurídico en la medida en que el poder constituyente emerge a la vida jurídica mediante la regla de Derecho y para actuar sobre el Derecho. En la transición española, la reforma jurídica, que no es nada por sí sola, lo es todo instrumentalmente. Y del mismo modo que es una estéril estupidez centrarse en los medios desconectados del fin, es una insensatez concentrarse en el fin y prescindir de los medios.

Desde estas premisas se pretende un análisis de la transición más atento al momento estatal del proceso político y a los mecanismos jurídicos del proceso del cambio.

El objeto del presente trabajo es efectuar un análisis de la primera fase de la transición política española (Noviembre 1975-Diciembre 1976) etapa en la que radica la primera, y acaso la más difícil, clave de un

cambio universalmente conocido como "el modelo español".

Diversos autores coinciden al señalar que el proceso comprendido entre la fecha de la muerte de Francisco Franco (20 de noviembre de 1975) y la del Referéndum mediante el cual el pueblo español vota afirmativamente la Ley para la Reforma Política (15 de diciembre de 1976) no es más que la culminación de un periodo preparatorio, que arranca de la última etapa del franquismo y que sólo cabe considerar como "pretransición".

Por el contrario la autora de esta tesis considera que, por tratarse de una fase jurídicamente revolucionaria, es esencial en el desarrollo de la transición y que, al hacer compatibles revolución sustancial y continuidad formal, permite cambiar el sistema político respetando la continuidad del Estado y eludiendo los riesgos, las incertidumbres y las consecuencias traumáticas y disolventes de una eventual revolución política clásica.

Es en este primer periodo del reinado de Don Juan Carlos I en el que radica la clave del cambio ya que es entonces cuando se crea el instrumento jurídico necesario para transferir el poder (acatando la doble exigencia democrática de respeto al imperio de la ley y atribución de la soberanía al pueblo) a su legítimo titular, el pueblo español, para que sean sus representantes los que elaboren la nueva Constitución.

Hasta el momento, y según creemos, existen dos tipos de aportaciones al tema objeto de nuestro estudio:

Por un lado las obras escritas desde la dialéctica Estado-oposición, habitualmente enfocadas desde los planteamientos de la oposición antifranquista.

No será este nuestro enfoque aunque no se eludirán sus aportaciones, en un doble sentido:

Primero y partiendo de la idea de que la Reforma triunfa en un proceso de lucha política contra las tesis rupturistas que sólo puede entenderse desde la dialéctica reforma-ruptura y por tanto desde una tensión en la que la presión de las fuerzas de la oposición está permanentemente presente, hemos de tener en cuenta que no sólo significó el éxito frente a los sectores inmovilistas sino también frente a los rupturistas y que su verdadero triunfo descansa en la convicción, es decir, es un triunfo por aceptación. La Reforma triunfó porque fue aceptada, de mejor o peor grado, como instrumento idóneo para reorganizar el sistema de convivencia y fue punto de interacción compartido para hacer posible un proceso de integración política.

En segundo lugar, este tipo de obras, no suelen limitarse al análisis de los movimientos políticos de la oposición, cuya importancia siempre magnifican, sino que tratan de suministrar las claves de la evolución

interna del Estado llegando, a veces, a conclusiones erróneas porque parten de premisas parcialmente equivocadas.

La evolución interna del Estado hacia el sistema plenamente democrático que la Constitución de 1978 consagra, es un largo proceso que sólo se puede comprender si se analizan hechos concretos y realidades objetivas y que comienza con la designación de Don Juan Carlos de Borbón como sucesor en la Jefatura del Estado a título de Rey, el 22 de julio de 1969.

En el discurso que el Príncipe pronunció al día siguiente, con motivo del acto de aceptación ante las Cortes, podemos constatar su voluntad de hacer posible la Monarquía de todos los españoles: "España será lo que todos y cada uno de los españoles queramos que sea ... la Monarquía puede y debe ser un instrumento eficaz ... si se arraiga en la vida auténtica del pueblo español".¹

Esta íntima convicción del futuro Rey se hace patente cuando asume la Jefatura del Estado y el 22 de noviembre de 1975, con motivo del solemne acto de su proclamación en las Cortes, afirma: "La Institución que personifico integra a todos los españoles ... Nuestro futuro se basa en un efectivo consenso de concordia nacional"².

¹ Palabras de S.A.R. El Príncipe de España Don Juan Carlos de Borbón y Borbón, Ediciones del Movimiento, Madrid, 1972, pg. 23.

² Discurso de Don Juan Carlos I en el solemne acto de su proclamación como Rey de España. ABC, 23-11-75.

Pero, como se decía al principio, existe otro tipo de aportaciones que abordan la intra-historia de la transición. Es aquí donde pretendemos situar este trabajo de investigación, teniendo en cuenta que los escritos que pueden encuadrarse en este apartado suelen ser obras de estricta historia política y éste intenta ser un trabajo no sólo histórico-político sino una historia jurídico-política de la primera fase de la transición, situada en el contexto de una teoría jurídica que sólo puede ser Teoría de la Constitución, precisamente porque en dicha fase se aborda nada menos que la apertura de un proceso constituyente. De aquí la atención prestada no sólo a las claves políticas sino también a las jurídicas que fueron el cauce formal del proceso.

No creo que para justificar la presentación de una tesis de historia jurídico-política, anclada en una Teoría de la Constitución, en un Departamento de Derecho Constitucional, haya que dar demasiadas explicaciones. Si el jurista "infra-constitucional" puede centrarse en el estudio de la validez de su subsistema normativo, porque el problema del fundamento de la validez de las normas con las que opera le viene resuelto por la propia Constitución, en tanto tales normas hayan sido emanadas por los órganos, con los procedimientos y en el marco de los límites que dicha Constitución impone, el constitucionalista no puede remitir el fundamento de la validez de su norma a ella misma sin incurrir en insuperable contradicción lógica. Por ello sólo le queda o

acogerse al impotente sofisma logicista de la "grundnorm" Kelseniana¹ o aunar validez con legitimidad ocupándose de los procesos de integración y legitimación política que subyacen a todo ejercicio del poder constituyente y al mantenimiento de la adhesión al ordenamiento constituido.

Esta preocupación intelectual por llegar a formular una serie de conclusiones claras sobre el proceso mencionado, nace, aparte la curiosidad de todo ciudadano por el conocimiento de su historia y del interés del jurista por un proceso constituyente apasionante, de un hecho singular: los estrechos lazos de parentesco que ligan a la autora con una de las figuras más relevantes de aquel periodo de la Historia de España, protagonista esencial aunque no siempre reconocido.

El haber conocido, tan de cerca, no sólo al personaje sino también a la persona y, tan directamente, su visión de los acontecimientos, ha sido el principal aliciente para acometer la apasionante tarea de investigar, estudiar y divulgar unos hechos que, según creo, no han sido siempre examinados con objetividad.

Puede parecer insólito que la autora de este trabajo se permita la licencia de hablar de objetividad, cuando sus circunstancias personales inducen a considerar que precisamente en ella se acumulan las condiciones ideales para caer en la más pura

¹ Kelsen, H. "Teoría pura del Derecho", FCE, Mexico, 1967, pg. 32.

subjetividad. Sin embargo, creemos que no es éste el problema. Alguien dijo que no es función al alcance del historiador el establecimiento de la verdad histórica, sino contribuir a ella combatiendo el error. Acaso el científico de la naturaleza –y aun esto requeriría matizaciones– pueda partir de la objetividad que se deriva de una relación externa con su objeto de conocimiento, mas en las ciencias culturales o del espíritu se produce una identificación fatal entre sujeto cognoscente y objeto cognoscible que tiñe de subjetividad toda reflexión. Por ello, la aspiración del estudioso honesto ha de limitarse a la vocación de neutralidad, a una contribución subjetiva enmarcada en una auténtica lucha por la verdad histórica que nunca descansa en una percepción individual sino en un histórico combate dialéctico y colectivo en el "mercado de las ideas", de acuerdo con la bellísima metáfora del juez Holmes, tan discutible como modelo normativo de comunicación como expresiva en cuanto llamada solemne a un establecimiento colectivo de la verdad.

Desde este planteamiento –de sincera humildad– acaso se me reconozca que la pasión filial (y hay mucha en esta obra) ni es la única ni siquiera la más intensa de las que penden amenazadoras sobre la voluntad de servir verazmente a la historia sin ceder a la tentación de manipularla. Al cabo, quede la obra lanzada al mercado de las ideas para ser combatida o compartida con ideas... y con datos. Datos sin los que la historia es pura imaginación especulativa y, a veces, manipuladora.

El acceso a un archivo privado de singular importancia en el que gran parte de su contenido son anotaciones realizadas en el mismo día de producirse los acontecimientos como expresión espontánea de reflexiones, intuiciones, decisiones y proyectos, y por tanto testimonios históricos de notable autenticidad, ha sido básico para realizar este trabajo.

Tras una labor ardua de investigación previa y una tarea minuciosa de recopilación de datos en textos no siempre elaborados, a veces meras notas o esquemas de difícil interpretación, los resultados han sido los que se ofrecen; y muchos de estos documentos, los cuales se suministran en notas a pie de página, en el mismo texto o en el anexo como copias del original, han sido fundamentales para llegar a las conclusiones que se presentan con la absoluta tranquilidad de que lo que en ellas se afirma es una honesta percepción de la realidad.

En dicha labor de selección e interpretación de textos la ayuda de mi madre, Carmen Lozana Abeo, Duquesa Viuda de Fernández-Miranda, ha sido de un valor excepcional. Sus recuerdos, sus serenas reflexiones y una visión ponderada y viva de los acontecimientos han sido una fuente de información fundamental.

Otra importante fuente de conocimiento que ha influido decisivamente en la configuración del trabajo, ha sido el lúcido análisis de los acontecimientos con el que el Director de esta tesis doctoral, discípulo muy querido de Torcuato Fernández-Miranda y, como él dice, "uno de

sus hijos intelectuales", ha sabido completar las carencias propias de un investigador inexperto. Su entusiasta labor docente con la autora y su implicación directa en el trabajo realizado, no pueden ser obviadas ya que sin su aportación esta tesis hubiera sido, por lo menos, distinta y, por supuesto, peor.

Tengo claro que las pruebas "testificales" (y me refiero al testimonio de mi madre, mis hermanos, el director de esta tesis y de otras personas que conocieron y trataron personalmente a Torcuato Fernández-Miranda, o de otras personas que también le conocieron, le estimaron y jugaron un papel relevante en aquellos tiempos como el Marqués de Mondéjar, Aurelio Menéndez, Rodolfo Martín Villa, Belén Landáburu, Fernando Suárez, etc. etc. etc.) no son en sí mismas pruebas concluyentes o incuestionables para fundamentar rotundamente una versión de la historia. Mas tampoco son irrelevantes, máxime cuando se enmarcan en la secuencia objetiva de hechos probados en cuyo contexto adquieren fuerza indudable.

En fin... Confío que este trabajo no padezca del tautológico expediente descalificador "del prejuicio del prejuicio" (quiero decir: de juzgar desde el prejuicio propio que presupone el prejuicio ajeno). Acéptese aquello que convenza. Combátase aquello en lo que se discrepe. Pero combátanse las ideas con ideas y los hechos con hechos. No conozco otra fórmula para escribir honestamente la Historia.

CAPITULO PRIMERO

¿REFORMA O RUPTURA?

I. EL PODER CONSTITUYENTE

Uno de los temas más complejos de la Teoría de la Constitución es, sin duda, la Teoría del Poder Constituyente. De un lado porque a ésta no le sirve una teoría estática apta para explicar un ordenamiento jurídico constituido cuya validez o bien se presume como hipótesis lógica¹, sin que interesen al jurista problemas de fundamentación metapositiva, o bien se hace descansar en valores positivizados por la acción política del poder constituyente². De otro lado y en consecuencia, porque en torno a la Teoría del Poder Constituyente surgen todos los problemas de la dialéctica entre legitimidad y validez, formidables cuestiones que son el eje sobre el que gira y

¹ Kelsen, H., "Teoría General del Derecho y del Estado", Imprenta Universitaria, Mexico 1949, pg. 118. "La derivación de las normas de un orden jurídico, de la norma fundamental del propio orden, se realiza mostrando cómo las normas particulares han sido creadas de acuerdo con la norma básica... Si inquirimos porqué la Constitución es válida, tal vez encontremos su fundamento de validez en otra constitución más antigua... La validez de esta primera constitución es el supuesto último o postulado final de donde depende la validez de todas las normas de nuestro sistema jurídico". Cfr. "Teoría Pura del Derecho".

² Schmitt, C., "Teoría de la Constitución", Revista de D. Privado, Volumen VIII, Madrid, pg. 86 y sig. "El poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esa voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional". "Una Constitución no se apoya en una norma cuya justicia sea fundamento de su validez. Se apoya en una decisión política surgida de un ser político, acerca del modo y forma del propio ser".

seguirá girando la problematicidad del Derecho Constitucional.

Sería tan pretencioso como inútil no ya elaborar, sino siquiera esbozar aquí una Teoría del Poder Constituyente en toda su abrumadora complejidad. Pretencioso, porque eso sólo puede ser una obra de madurez intelectual fuera del alcance de un investigador primerizo; inútil, porque el fracaso estaría garantizado.

Sin embargo, en la introducción hemos situado nuestro trabajo no sólo en la secuencia irreversible de lo histórico, en el ámbito singular de la Historia política, sino también en el de la Teoría Constitucional, es decir, en el de las categorías objetivadas aptas para ordenar el universo fenoménico y esto nos obliga a situar el trabajo en una Teoría del Poder Constituyente. En resumen, nuestro problema está claro: no estamos capacitados para hacer una Teoría del Poder Constituyente pero, al tiempo, no podemos prescindir de ella.

Desde luego, no tendría sentido ni me lo permitiría mi director (contra ello me ha advertido expresamente) hacer un largo capítulo recogiendo teorías ajenas en un rosario de citas clásicas y, naturalmente, sin aportar nada personal que pueda considerarse fruto de una investigación. Tal capítulo tendría el triste y paradójico destino de ser, a la vez, insuficiente y excesivo. Insuficiente y ridículo en lo que pretenda ser una Teoría del Poder Constituyente, excesivo e innecesario en lo que tiene de

mero instrumento para abordar nuestro específico objeto de conocimiento.

Pero creemos -lo cual no deja de resultar tranquilizador- que nuestra tarea es mucho más sencilla: recoger, para operar con ellas, categorías jurídicas ya elaboradas y aplicarlas, sin entrar a considerarlas en sí mismas, al análisis del proceso constituyente específico e histórico-concreto, que es el objeto de nuestra investigación.

A) Planteamiento. Una cuestión previa

Cuando se opera, como instrumento de interpretación histórica, con el modelo de la "dialéctica Reforma-Ruptura", no es infrecuente que se introduzcan en el análisis algunos equívocos que son consecuencia de una imprecisa utilización de los vocablos, hasta el punto de poder afirmar algo o su contrario sin que ambas afirmaciones dejen de ser (según y cómo) ciertas o falsas.

Así, parece una falsedad (más bien habría que hablar de disparate lógicamente incongruente) afirmar el triunfo de la reforma si se hace en el absurdo sentido de que nuestro Orden Constitucional vigente es fruto de la voluntad de un poder constituido de revisión que trae causa de legalidad y de legitimidad de las Leyes Fundamentales del franquismo.

No menos falso (aunque menos peligroso) es afirmar el triunfo de la ruptura por el hecho (desde luego decisivo) del surgimiento de una nueva legitimidad democrática que, como es obvio, produce un nuevo orden jurídico-político. Tan rotunda afirmación desconsidera algunos datos significativos como el fracaso de un proyecto revolucionario clásico, desconsidera hechos políticos y jurídicos tan relevantes como el ejercicio obligado del poder constituyente en el marco formal de una legalidad no quebrada, como la continuidad del aparato del Estado, como la legitimación democrática de gran parte de lo existente, como, en fin, el dato decisivo por disciplinante de la continuidad formal.

La continuidad formal, según creemos, supone mucho más que una compungida, cautelosa o taimada preservación de las apariencias. Supone nada menos que la aceptación de la legalidad vigente siempre que se la dote de un nuevo fundamento legitimador, excluida, naturalmente, aquella parte de esa legalidad inconciliable con el nuevo principio de legitimación.

En cuanto a la expresión "Reforma-rupturista" puede ser idónea o inane según cómo se la entienda y, según creemos, no siempre se entiende bien.

Es nuestra intención contribuir a explicar el sentido jurídico de la reforma y los avatares políticos que la hicieron posible. Pero es también nuestra intención explicar qué entendemos por reforma y en qué sentido prevaleció sobre las tesis rupturistas. Decía Eugenio D'Ors

que un problema semántico es un problema esencial. Así lo creemos e intentaremos despejar los equívocos semánticos para aproximarnos a la percepción de lo esencial.

Pensamos que la tarea obliga, no ya a elaborar una Teoría del Poder Constituyente (¡vana pretensión!) sino a operar con una Teoría del Poder Constituyente, o más exactamente, a utilizar, con la modestia debida, algunas aportaciones elementales de la Teoría clásica del Poder Constituyente.

Esto exige, una vez más, despejar algunos equívocos.

El primero nace del concepto de Constitución. Parece evidente que la doctrina clásica, simplificando, opera con dos conceptos de Constitución: el que se identifica con un orden fundamental (cualquiera que sea su contenido) y el que sólo admite como tal un orden nacido de la autodeterminación comunitaria (directa o indirecta) y asegurador de la libertad del gobernado como único instrumento (aparte consideraciones axiológicas) que garantiza el control del gobernante y, por tanto, su sumisión a Derecho. Este último es nuestro concepto pero no lo es, necesariamente, de algunas teorías "clásicas" del Poder Constituyente.

Carl Schmitt define el Poder Constituyente desde una óptica sociológica o politológica: "Poder Constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de

adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política"¹.

Este concepto es, desde nuestro punto de vista, absolutamente certero como concepto sociopolítico aunque insuficiente como concepto jurídico.

Poder Constituyente es un poder, es decir, un dato de hecho. Como es obvio, puede quien puede, y quien puede es quien logra imponer su voluntad. Poder Constituyente es quien está en condiciones de decidir.

Mas faltan al concepto algunos elementos. Es indudable que quien está en condiciones de decidir, de suscitar o de exigir obediencia ajena es un poder... pero ¿constituyente? Aquí la formulación schmittiana es o insuficiente o incorrecta. Incorrecta si se afirma que el fruto del Poder Constituyente, esto es, la Constitución, es un orden político, cualquier orden político cuya forma de existir se decide en el acto constituyente. Insuficiente si desde un concepto jurídico y sustancialista de Constitución se sostiene, como sostenemos, que el fruto del Poder Constituyente no puede ser sino un orden jurídico-político nacido de la libertad y para la libertad del gobernado, es decir, una auténtica constitución normativa legitimada desde el principio democrático y aseguradora de la libertad del gobernado.

¹ Schmitt, C., Ob. cit.

Si nos detenemos, entre los muchos posibles, en el concepto de Pablo Lucas Verdú¹: "voluntad originaria, extraordinaria y soberana de una comunidad que dicta las normas fundamentales para la organización y funcionamiento de su convivencia política", nos encontramos con dos datos nuevos de la máxima relevancia, la imputación a la comunidad de la titularidad del Poder Constituyente y la referencia al carácter normativo del fruto del acto constituyente, aunque se echa de menos, desde la indicada concepción sustancialista, la referencia a la garantía de la libertad del soberano, esto es, los Derechos fundamentales como elemento esencial y fundante de un sistema normativo que no es sólo ni ante todo técnica de poder sino técnica de libertad.

En cualquier caso, y prescindiendo momentáneamente del concepto de Constitución, todos los conceptos de Poder Constituyente (por más que discrepen seriamente entre sí, como ocurre entre la formulación de Sieyès y la de Rousseau como consecuencia de la imputación de la titularidad del mismo a la Nación o al pueblo mediante la "volonté générale"), ya sean los dos precitados u otros muchos como el de Carré de Malberg², Esmein³, etc.⁴, sitúan la decisión en el ámbito del ejercicio

¹ Lucas Verdú, P., "Curso de Derecho Político II", Madrid, 1974.

² Carré de Malberg, R., "Teoría General del Estado", México, 1984.

³ Esmein, "Droit Constitutionnel I", París, 1921, pgs. 563 y ss.

⁴ Heller, H., "Teoría del Estado", FCE, 1971, Jellineck G. "Teoría General del Estado", Buenos Aires, 1973. Más recientemente K. Hesse, "Límites de la

de la soberanía tal y como la formuló Bodino. El ejercicio de un poder político, prejurídico, incondicionado e incontrolable; un poder omnímodo. En el principio, pues, era el poder, el hecho político, la efectiva capacidad de decidir.

Para nosotros, como se ha dicho, no es accidental sino decisivo tanto el contenido jurídico de la decisión como su fundamento legitimador, para que se pueda hablar en rigor de Constitución y de Derecho Constitucional. Mas prescindamos momentáneamente y a efectos didácticos de alguna de estas exigencias para centrarnos en un dato incuestionable: el Poder Constituyente como poder.

Sin duda el poder es un hecho cuya existencia reconduce a un análisis sociológico. Sin duda el poder, en cuanto capacidad de suscitar obediencia que descansa en la concurrencia de "factores de poder" en terminología de Weber, está en la raíz de toda decisión constituyente. Pero constituir es algo más que decidir sobre el "régimen político", es crear un orden jurídico de libertad que sólo resulta viable a partir de un proceso de integración política que conduce a una percepción relativamente armónica y mayoritaria (cuanto más mayoritaria más estable será el orden constituido) del universo de valores sobre el que se ha de fundar el orden de convivencia. Cuando en una

mutación constitucional" en "Escritos de Derecho Constitucional", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid ,1983.

Cfr. De Vega, P. "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente", Tecnos, Madrid ,1985.

comunidad política se produce esta convergencia fruto de un proceso de integración política, el orden constitucional se hace históricamente viable en la medida en que resulta viable una estructura política de integración y no un mero régimen de dominación.

Desde esta óptica, atenta al estricto momento socio-político del hecho de poder, se puede definir el Poder Constituyente (en cuanto a realidad social) como la fuerza política o el conjunto de fuerzas políticas capaces de decidir en un momento histórico sobre un orden constitucional de convivencia.

Pero el Poder Constituyente como realidad sociológica sólo puede transformarse en Poder Constituyente en sentido jurídico a través del Derecho, es decir, a través de la atribución jurídica de la soberanía a una persona, órgano o entidad y a través del establecimiento del cauce procesal para que dicho titular manifieste su voluntad jurídica, es decir, un querer unitario y coherente. En otros términos, las dos primeras decisiones de todo Poder Constituyente como realidad sociológica son dos decisiones jurídicas que lo introducen en el universo del Derecho disciplinándolo procesalmente aun cuando se mantenga, desde una perspectiva sustancial, como voluntad "legibus solutus".

Como señala el Profesor Aragón¹: "El Estado de Derecho implica la juridificación de la Democracia y por

¹ Aragón, M., "Constitución y Democracia", Tecnos, Madrid, 1989, pgs. 30 y ss.

ello la necesidad de concebir jurídicamente a la propia soberanía". "El poder soberano en términos absolutos, que no actúa a través del Derecho, es una noción ajurídica, un concepto político de imposible normativización y sólo concebible como pura idea o mera cuestión de hecho: el ejercicio de la revolución", "sólo cuando se juridifica el poder constituyente se cumple la pretensión que da sentido al Estado constitucional, que no es otra cosa que enlazar, y no disociar, democracia y Estado de Derecho".

Habría que añadir que incluso cuando se ejerce la revolución como fenómeno de hecho que implica la radical ruptura del sistema de legitimación y del orden de legalidad, las fuerzas revolucionarias sólo podrán devenir fuerzas constituyentes ingresando en el universo del Derecho mediante dos decisiones que permiten articular jurídicamente su voluntad: la decisión fundamental sobre la identificación del soberano y la decisión procesal sobre la forma en que ha de exteriorizar su voluntad.

Hemos hablado de integración de las fuerzas políticas desde una percepción relativamente homogénea de los valores que han de fundamentar el orden de convivencia y hemos hablado del método o, si se prefiere, del cauce procesal para transformar fuerzas con vocación constituyente en auténtico Poder Constituyente en sentido jurídico. Es éste el espacio en el que, según creemos, hay que situar y analizar la dialéctica "Reforma-Ruptura" que presidió el inicio de nuestra transición política.

II. EL SENTIDO POLITICO DE UN DEBATE JURIDICO Y LAS RAZONES JURIDICAS DE UNA DECISION POLITICA.

Sabido es que en la década de los 70, tras la promulgación de la LOE, tras la proclamación del Príncipe de España como sucesor en la Jefatura del Estado, y tras las expectativas de inminente sucesión que fundaban el mero transcurrir del tiempo y la erosión de la salud de Franco, se abre una interesantísima polémica doctrinal sobre las posibilidades jurídicas de evolución del régimen, partiendo de las propias Leyes Fundamentales. Fuera de la polémica, y aun con agresiva irritación frente a ella, se situó la oposición radical al franquismo que aspiraba a una ruptura total (más o menos democrática según los casos) y que se negaba a aceptar tanto el hecho político de la designación del sucesor como el cauce jurídico de las Leyes Fundamentales como vía para el cambio¹.

¹ Cfr. Vicente Palacio Atard, "Juan Carlos I y el Advenimiento de la Democracia", Espasa Calpe, Madrid, 1988, pgs. 25 y ss. Asimismo Rodrigo Fernández Carvajal, "La Constitución Española", Editora Nacional, Madrid, 1969, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, "El Principio Monárquico", Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972, Jorge de Esteban y otros, "Desarrollo Político y Constitución Española", Ariel, Barcelona, 1973, José Zafrá Valverde, "Régimen Político de España", Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1973, Rafael Arias Salgado, "Polémica sobre la interpretación de las Leyes Fundamentales: dimensión política y dimensión jurídico-técnica", en Sistema, abril 1974.

La polémica que aquí nos interesa (puesto que la posición de los rupturistas sólo nos interesa en este trabajo como factor condicionante del proceso de reforma) es aquella que se desarrolla entre los que aceptaban el dato inicial de un régimen establecido y, por tanto, de una legalidad vigente que condicionaba de forma sustancial las posibilidades políticas de evolución¹.

Todo el debate tenía un claro sentido: forzar la legalidad franquista, o, en todo caso, utilizarla al servicio de la democratización del régimen.

El estudio minucioso de tal polémica, con puntual exposición de sus posiciones y réplicas, de réplicas y contrarréplicas, excedería sin duda el objetivo de estas páginas. Nos interesan, por otra parte, no tanto las líneas de defensa del "status quo" como las líneas de apertura. Pero, además, y aun entre éstas, nos interesan las líneas que van más allá de la retórica voluntad de

¹ Quede claro que tal aceptación de un hecho no presuponía la idéntica valoración de ese hecho por todos los que lo asumían. En otros términos, los reformistas se identificaban por la común aceptación del hecho político del franquismo, de suerte que concebían la transición a partir de tal hecho histórico radical. Cuestión distinta era la valoración política o moral que el hecho político les merecía. En suma, tan reformista era quien aceptando la legitimidad del franquismo quería o asumía la necesidad de su evolución hacia la democracia, como quien negando radicalmente dicha legitimidad, y militando de forma incontestable en la oposición, estimaba que el tránsito pretendido no era ignorar los 40 años de franquismo ni un régimen político con una estructura de poder que había de condicionar todo el proceso.

"perfeccionamiento de las instituciones" (como es el caso del "Espíritu del 12 de Febrero") y que persiguen, de forma más o menos explícita, una radical superación del franquismo y una absoluta democratización del sistema político.

Es función del científico tratar de influir en la decisión política suministrando cauces teóricos para fundar, legitimar y forzar tal decisión. Es función del político (una vez decidido el qué) optar por el cómo desde criterios de oportunidad y percepciones subjetivas sobre la viabilidad del método. La relación entre el decir y el hacer es dialéctica y, por tanto, interdependiente, aun cuando la libertad de decir o de hacer sean tan distintas como las responsabilidades nacidas del decir o del hacer.

Esta es pues, una pequeña historia del decir.

Y dice el profesor Palacio Atard y, según creo, dice bien, que la aludida polémica "adquiere interés cuando, en 1972, la editorial Cuadernos para el Diálogo publica un breve y sustancioso estudio de Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón..." Se refiere, naturalmente, a "El Principio Monárquico"¹. La argumentación de Herrero se movía a

¹ Como ha escrito Alfonso Fernández-Miranda Campoamor: "En el año 1972 escribe Miguel Herrero de Miñón una obra importante, "El Principio Monárquico", que trataba de aplicar la dogmática alemana de la Monarquía limitada, construida desde el principio monárquico como principio legitimador, al análisis del sistema franquista post-Franco. Y lo hacía desde la clara voluntad política de construir una palanca jurídica para transitar ordenadamente hacia la democracia. Era la obra de un demócrata lúcido e historicista confeso. Tan confeso como contradictorio, pues suprema contradicción supone para un historicista atribuir la

legitimidad política a una institución históricamente desarraigada, despreciada por la izquierda y objeto de abyecta mofa por los sectores mayoritarios del régimen. Por no hablar de la contradicción teórica (no exenta de consecuencias prácticas) de utilizar para empeños historicistas la medicina positivista y formalista de la dogmática alemana anterior a Weimar. Una cosa es afirmar el poder normativo de lo fáctico y otra reconocerle a cualquier hecho, al margen de su implantación real, poder normativo.

El caso es que Torcuato Fernández-Miranda leyó el libro con agrado y con provecho (al igual que leyó otros, acaso más influyentes, como la obra de Jorge de Esteban y López Guerra). Tenía Torcuato, según puedo atestiguar, un alto concepto de la inteligencia de Miguel Herrero (juicio, al parecer, no recíproco, pues en sus brillantes, hastiadas, entretenidas y prematuras memorias, trata a Fernández-Miranda, ni siquiera con hostilidad, sino con soberbio menosprecio, reduciéndolo a la más pura insignificancia, como sólo puede hacerlo quien se sabe protagonista esencial de la reciente historia de España y se encuentra en combate contra todo potencial usurpador). Tenía, digo, un alto concepto de su inteligencia. Recuerdo que me elogió su importante contribución al Decreto-ley de medidas electorales que, discrepancias puntuales a parte, le satisfacía plenamente. Juicio, seguramente irrelevante para Miguel Herrero, dado que toda la transición, al parecer, se gestó desde la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia.

La tesis de "El Principio Monárquico", sin embargo, no le parecía consistente. Y omito el porqué jurídico, pues bizantinas son las discusiones teóricas incapaces de influir el presente ni el futuro. Y, políticamente, le parecía sólo parcialmente útil. Como "cartucho" final, como arriesgada y comprometedora aventura ante la imposibilidad de una ruptura "ortodoxa" de las ataduras del régimen que ni ataban al futuro Rey ni le ataban a él.

En sus estivales memorias, elogia Herrero (algunas veces con razón, casi siempre sin medida) sus personales aportaciones al proceso de la transición. Entre ellas destaca su teoría de la reformabilidad de los Principios Fundamentales del Movimiento. Y añade: "Así lo comprendieron muchos analistas políticos, tanto favorables a la reforma del sistema como a su mantenimiento, y sólo meses después de aparecer mi obra, Torcuato Fernández-Miranda comenzó a hablar de la flexibilidad de los Principios Fundamentales y del tránsito de la Ley a la Ley".

partir de dos ejes: negar la inmutabilidad de los Principios Fundamentales del Movimiento, y afirmar los poderes propios de la Corona (Miguel Herrero preferiría, como historicista anti-institucionalista hablar del Rey) nacidos del Principio Monárquico como principio legitimador, como cauce para la reforma al interpretar la Ley de Referéndum y el art. 10 de la Ley de Sucesión como vías de una "potestad plebiscitaria del Rey" que podría ser utilizada como atajo para obviar el mecanismo formal de

Es parcialmente justa la afirmación de Herrero, porque, en efecto, su tesis abrió el debate público y porque su tesis, lógica en un historicista que jamás podría anteponer una sedicente razón inmutable al ser histórico y mudable, estaba docta y seriamente formulada. Mas parcialmente injusta (no ajustada, quiero decir, no ajustada a la verdad) en cuanto insinúa una conexión causal entre su obra y el ulterior discurso de Fernández-Miranda. Desgraciadamente, sólo puedo aportar tres pruebas que no son procesalmente concluyentes: la primera, una prueba documental <las notas de Fernández-Miranda que se incorporan en otro lugar de esta tesis> cuya fecha exacta no puedo acreditar. La segunda, mi testimonio personal de discípulo que sólo aceptarán como prueba fehaciente quienes me conozcan personalmente que, gracias a Dios, son pocos. Y tercera, un testimonio imposible, por razones obvias, de Su Majestad el Rey que jamás hubiera jurado la Ley de Principios si la hubiera entendido como inmodificable, y la entendía modificable, entre otras razones, por la persistente y continuada explicación de un profesor que le convenció de que era posible la reforma "de la ley a la ley". Las condiciones existenciales seleccionan las posibilidades de comportamiento. Hay <como escribe la doctoranda en este mismo capítulo> quien está en condiciones de decir las cosas y hay quien está en condiciones de hacerlas. Con demasiada frecuencia ambas posibilidades son contradictorias. Miguel Herrero tuvo la posibilidad histórica de decir, a bajo coste, lo que se le antojó. Acaso después, pese a sus eruditas y reiteradas citas, no acabó de comprender a Max Weber en su análisis del científico y el político". ("De hastio a hastio. Crítica a las Memorias de Miguel Herrero". Inédito).

reforma que implicaba a las Cortes y, además, por una mayoría durísima de dos tercios.

A las tesis de Herrero, según creemos, no se les podía negar ni voluntad política (democratizadora, desde luego) ni finura y erudición en la fundamentación jurídica. Partían (lo que no es reprochable) de la voluntad política para fundar un cauce jurídico.

No obstante, a tales tesis se les podía hacer dos graves objeciones. La primera, jurídica, por la discutible consistencia de la aplicación del Principio Monárquico al régimen franquista, por la discutible pretensión del "historicismo académico" de ser reconocible como un verdadero historicismo, por la discutible pretensión de ver en las Leyes Fundamentales un cauce de canalización formal de la Monarquía tradicional, para después deducir del Principio Monárquico potestades primarias y residuales como si nos encontrásemos ante la tradicional Monarquía limitada.

La tesis de Herrero es un monumento al sofisma: un tan agudo como arbitrario intento de lo que hoy se llamaría "ingeniería Constitucional". Arranca de dar por probado lo improbable: la traslación automática de la construcción teórica de Principio Monárquico a las Leyes Fundamentales, traslación que se realiza, partiendo de la voluntad apriorística, mediante sutilezas mucho más próximas al formalismo positivista que al confesado historicismo. Para después, extraer las consecuencias de su hipótesis mediante, no la configuración del Principio Monárquico en España a partir de las Leyes

Fundamentales, sino mediante la interpretación de estas, por forzada que resulte, a partir de la petición de principio. Principio Monárquico, por supuesto.

Mas proseguir con esta objeción creemos que carece de sentido, pues nada más idententificable con una discusión bizantina que el debate sobre procedimientos formales llamados a canalizar hechos pasados. Las tesis de Herrero podrían ser jurídicamente adecuadas o no (creemos que no) pero tal dato es hoy absolutamente irrelevante. La pregunta significativa para el historiador (y ya sólo histórico puede ser el debate) es si el cauce jurídico sostenido era políticamente adecuado, si la inequívoca decisión política fue facilitada por el artificio jurídico.

Nuestra respuesta es no. Y ésta es la segunda y la más importante objeción.

Las razones (siempre políticas) de la objeción son las siguientes: La construcción teórica, brillante y bienintencionada, no era un cauce real porque prescindía del dato empírico de la verdadera posición política del Rey y de las posibilidades reales de hacer valer un pretendido poder residual.

Los datos, a nuestro juicio, relevantes eran los siguientes: 1) El Rey no heredaba el fundamento carismático de la legitimidad de Franco entre los sectores afectos al régimen. 2) El Rey se enfrentaba a una oposición republicana y especialmente antimonárquica en el caso singular del acceso al trono de Don Juan Carlos. 3) Los

sectores ortodoxos del régimen, notablemente poderosos, ni eran monárquicos, ni sentían especial aprecio hacia Don Juan Carlos de Borbón. Lo aceptaban como Rey continuador, no como Rey protagonista y reformador.

Si lo antedicho es cierto, y entendemos que es difícilmente negable desde un verdadero conocimiento del Estado franquista, la tesis de "Principio Monárquico" no pasaba de ser una brillante e ingenua ilusión.

La proposición de Herrero era parcialmente asumida, dos años más tarde, por Rafael Arias Salgado¹ pero de forma, no diremos más burda, sino más clara. Arias Salgado se manifiesta con crudeza política desdeñando las sutilezas del debate jurídico. Arias Salgado, que descrea de la posibilidad de reforma desde la legalidad formal, prefiere las tesis de Herrero a las de Esteban, no por razones jurídicas sino por el convencimiento de que éstas son un obstáculo a la decisión política. Actitud honrada, pero escasamente sutil. Arias Salgado fiaba todo el proceso al nombramiento de un gobierno "liberalizador". A partir de aquí, el Derecho quedaba al margen pasando a ser un elemento secundario. En suma, el cambio vendría de la revolución del pueblo o de la revolución del Rey.

Hay en estas tesis demasiados elementos de debilidad. Son tesis que tratan de abrir vías políticas a través del debate jurídico y, en ese sentido, fueron tesis correctas y oportunas, pero nacían lastradas por su

¹ Palacio Atard, V. ob. cit., pg. 34.

propia pretensión de tratar de forzar la interpretación jurídica al servicio de una decisión política. El problema es que tal pretensión requiere el asentimiento (sin duda político) de los operadores jurídicos. Y no había tal.

Más allá del debate jurídico, estaba la viabilidad política de las propuestas, la posibilidad de que fueran políticamente fundadas y asumibles. Y no lo eran.

Primero, porque el Rey no estaba en condiciones políticas de asumir el generoso elenco de competencias residuales que los autores le atribuían.

Segundo, porque el Rey se movía, sin legitimidad democrática y sin carisma personal, entre una oposición republicana y un sistema de poder esencialmente accidentalista, que sólo reconocía la legitimidad nacida del 18 de julio.

Tercero, porque el Rey no se encontró a la muerte de Franco con el idílico marco jurídico formal (radicalmente antihistoricista) que le sugería Miguel Herrero, sino con una dura, y aun a veces grosera, resistencia del poder real (que no Real) dispuesto a aplicar, hasta sus últimas consecuencias, la interpretación "ortodoxa" de las Leyes Fundamentales.

Cuarto, porque la sola idea de marginar a Carlos Arias, en noviembre de 1975, mediante una radical asunción de la soberanía derivada del "Principio

Monárquico" era un disparate político de tal envergadura que a nadie se le pasó por la cabeza.

Quinto, porque la posibilidad de marginar a las Cortes, en julio del 76, es una tesis cuya falta de fundamento no se puede probar (porque nunca se pueden probar los futuribles frustados) pero que, aparte de una opinión abrumadora, tiene a su favor el ulterior comportamiento de las Cortes, sus exigencias, las negociaciones y los reclamos utilizados, de los que todo alto funcionario del Estado debería tener, a estas alturas, información sobrada.

Sexto, porque un buen historicista debería saber que en materia política se puede argumentar jurídicamente lo que se quiera, pero que el "poder normativo de lo fáctico" no lo determinan las interpretaciones del teórico sino la pétrea consistencia de los hechos. Y pétrea realidad era que, entre la clase política que administraba el poder a la muerte de Franco, las tesis del Principio Monárquico no interesaban a nadie. Lo que deja la puerta abierta a interpretar las tesis de Herrero como instrumento no de reforma sino de ruptura. Sobre esto no nos pronunciamos.

Eran, en suma, osadas fórmulas jurídicas para fundamentar una honesta decisión política. Pero... escasamente conciliables con los espesos condicionamientos de lo real.

Tras el notable trabajo de Herrero, y en polémica contra él, aparecieron otros, entre los que destaca el libro de Jorge de Esteban y un grupo de colaboradores, "Desarrollo político y Constitución española"¹. La intención política era, seguramente, la misma, pues nadie puede dudar de las convicciones democráticas de los autores, tan intensas, cuando menos, como las del autor del Principio Monárquico.

La diferencia entre ambos trabajos no era de intención sino de método.

Hay algo común entre ambos: La inêquivoca pretensión democratizadora del régimen.

Aún hay otra identidad: La aceptación fáctica (que nada dice de la valoración política) del hecho del franquismo como hecho histórico inmune frente al idealismo voluntarista.

Mas a partir de aquí, hay mucho que les separa:

- La tesis de Miguel Herrero es optimista y más idealista que historicista.

- La tesis de Jorge de Esteban tiene un fondo de posibilismo pesimista. El pesimismo arranca de una falta

¹ Esteban, J. de, Varela Díaz, S., García Fernández, F.J., López Guerra L. y García Ruiz J.L., "Desarrollo Político y Constitución Española", Ariel, Barcelona, 1973.

de fe en la capacidad transformadora del sistema y el posibilismo, de una verdadera aceptación del hecho histórico del franquismo y de una lúcida comprensión de que el "sistema" era más fuerte y estaba más vertebrado de lo que la oposición quería admitir.

Por ello, con distante pesimismo histórico, De Esteban sostiene la necesidad política (sin la menor estima ética) de respetar la legalidad formal y aprovechar las fisuras legales para, desde un impulso social, abrir brechas en el sistema hacia una futura democratización total¹.

Entendemos, a fácil toro pasado, que el planteamiento de Jorge de Esteban era superior al de Miguel Herrero. Y ello por una sencilla razón: el de Herrero era una pura construcción teórica y arbitrista. El de De Esteban tenía en cuenta, sin embargo, el dato real de una estructura de poder que escapaba a su arbitraria voluntad. Entendió que el respeto a la legalidad formal (tal y como la interpretaban los detentadores del poder, al margen de la subjetiva interpretación de Herrero) era el único camino, a corto plazo, para una democratización del Estado. Los excesos de su tesis, consistentes en la fe (y era, según creemos, la dudosa fe de un agnóstico) en las posibilidades de evolución interpretativa, no pasaban de ser propuestas jurídicas para forzar la decisión política.

¹ Antes y en parecido sentido L. García San Miguel, "Las posibilidades de cambio al final del franquismo" publicado originalmente en la Revista de la Universidad de Madrid y reproducido luego en la Revista Sistema, nº 1, enero 1973. "Teoría de la Transición, Un análisis del modelo español, 1973-1978", Editora Nacional, Madrid, 1981.

Volveremos sobre ello. Pero eran propuestas sólidamente ancladas en la realidad política de un Estado cuya forma se pretendía combatir sin ignorarla.

Había en este planteamiento, una vez más, una verdad a medias, pero entendemos injusto el juicio de Miguel Herrero: "no faltó quien preconizara otra vía de reforma, precisamente aumentando las competencias de las Cortes. Tal fue el intento patrocinado por el grupo "Pimpinela", desarrollado por el profesor Jorge de Esteban, y que inspiró los frustrados intentos de Fraga en el primer Gobierno de la Monarquía".¹

Si el libro de Jorge de Esteban erraba, probablemente, en una cuestión, el de Herrero erraba en las dos. Este planteaba una interpretación de la legalidad franquista plena de voluntarismo y escasamente conocedora de la real estructura de poder en el Estado.

Voluntarismo era pensar que un Rey sin más legitimidad presente que la que le daba la legalidad (como muy bien indica Herrero. Y otra cosa era, en aquel momento, la futura legitimación por el comportamiento) pudiera forzar ésta con una interpretación de las Leyes Fundamentales que, por hablar en los mismos términos de poder, no aceptaban ni los cabos primeros del Régimen.

Voluntarismo era pensar que una Monarquía, a la que se llamaba a legitimarse dividiendo, hubiera salido

¹ Herrero Rodríguez de Miñón, ob. cit., pg. 53.

fortalecida de tal división entregándose a los brazos legitimadores de una mayoría republicana.

Voluntarismo sería pensar que, un 23 de febrerero de 1981, ese Rey democráticamente legitimado y enriquecido en su carisma personal ante la oposición, hubiera tenido el mismo carisma o, con mayor sencillez, la misma autoridad ante la inmensa mayoría de los mandos del Ejército.

Voluntarismo fue, en fin, sostener reiterada y pertinazmente ante los Consejos de Ministros de Adolfo Suárez, la tesis del plebiscito prospectivo. Por ventura la voluntad razonable prevaleció sobre la voluntad razonada. Eso sí, razonada con tanta brillantez como ausencia de fundamento.

Las tesis de Jorge de Esteban tenían, por el contrario, un acierto intrínseco: la idea de que el régimen sólo podría ser desmantelado ordenadamente desde sus propias instituciones y desde su propia legalidad, tal y como ocurrió. A partir de este hecho, primario y fundamental, hay juicios equivocados pero comprensibles, porque se está escribiendo en vida de Franco y de Carrero. Se está escribiendo, no para el incierto futuro de la Monarquía post-franquista sino para el crudo presente de un sistema cerrado y poderoso. Tratar de abrir brechas, desde la idea de la capacidad de evolución del sistema, no fue ningún error.¹

¹ Por otra parte, la obra dirigida por el profesor De Esteban, abre una línea de insistencia en el reformismo que tendrá continuación en el

Cuestión distinta es que ya muerto Franco, con la Monarquía en marcha, y en pleno 1976, se pretendiese una reforma sustantiva desde arriba mediante el perfeccionamiento de las Leyes Fundamentales. Pero ello no era culpa de los autores. Si esa vía estaba cerrada y no conducía a parte alguna, mantenía toda su frescura el planteamiento fundamental del problema: la palanca para la reforma democrática estaba en las instituciones y no en la revolución o en la interpretación voluntarista de la legalidad. Aunque con significado distinto y con voluntades sinceras o interesadas, la vía de la evolución interpretativa era tan equivocada en "El Principio Monárquico", como en el "Espíritu del 12 de Febrero" o en la obra "Desarrollo Político y Constitución Española". Sólo que en la última además de honestidad democrática en el planteamiento, tan intensa, al menos, como en "El Principio Monárquico", había un punto esencial de lucidez. Si se quería un cambio ordenado y no traumático, la revolución era imposible. Además, quisiérase lo que se quisiera, la revolución era imposible. Además, forzar desde la derecha la interpretación de las leyes, no era posible. Luego lo posible era lo que fue.

tiempo. Así, en una entrevista en "Cambio 16", el 12 de noviembre de 1973, Jorge de Esteban esbozaba las líneas de un proyecto reformista que se ajustaba con notable aproximación a lo que verdaderamente iba a ocurrir. En cualquier caso, nos consta que Torcuato Fernández-Miranda consideraba el libro "Desarrollo político y Constitución española" una obra importante que, probablemente, contribuyó a su vieja y continuada reflexión sobre el modo de abordar la transición política. Si para Fernández-Miranda la obra de De Esteban era importante, la de Herrero era sólo un ejercicio inteligente mas no relevante.

Hoy, según creemos, es un hecho, difícilmente cuestionable, la validez de la tesis de Torcuato Fernández-Miranda: Las Leyes Fundamentales eran absolutamente reformables desde sí mismas, pero su reforma no dependía de una voluntarista interpretación jurídica sino de una firme voluntad política formalmente respetuosa con el cauce jurídico comunmente aceptado.

El problema se esclarecía: se trataba de dos cosas, de respetar la legalidad formal y de apoderarse de los resortes del Estado para encauzar la clara decisión política en dicha legalidad formal. Pero los resortes del Estado no estaban en manos de Don Juan Carlos al día siguiente de la muerte de Franco. La aplicación del Principio Monárquico hubiera sido entonces, no sólo un arbitristo jurdicista sino, además, y acaso por ello, un antihistórico desconocimiento de la realidad política.

III. EL "MODELO" ESPAÑOL

Actualmente, según creo, es una evidencia el alto nivel de integración de las fuerzas políticas más importantes que concurrieron a un inevitable proceso constituyente a la muerte del General Franco. Ese era el punto de partida y el presupuesto para un proceso constituyente no sólo ordenado sino verdaderamente viable, es decir, en el que las reglas del juego, sobre los modos de legitimación del poder y los límites de su

ejercicio, fueran consentidas, si no de modo unánime, sí, al menos, por abrumadora mayoría. Tal capacidad de consenso nos evitó, probablemente, costes del cambio sumamente onerosos y, acaso, algunos de ellos insoportables. Ciertamente, también nos dejó algunos vicios, mas pensamos que, en el balance contable de pérdidas y ganancias, éstas se erigen en arrolladoramente triunfantes y así parecen entenderlo la gran mayoría de quienes se han ocupado del tema y hablan con orgullo (demasiadas veces lugareño por confundir lo modélico con lo ejemplar) del "modelo" español. ("Modelo" que, por cierto, entendemos radicalmente inexportable, salvo que se exporten, simultáneamente, la estructura social, el sistema de valores, el modo de producción, la clase política y la Historia de España).

Partiendo de la teoría expuesta en el primer epígrafe, un análisis global de la transición española, construido a partir de una Teoría del Poder Constituyente, debería concretarse en un triple plano:

1 - Análisis de las fuerzas sociales y políticas concurrentes (de las instaladas en el aparato del Estado y de las situadas "extramuros" como oposición al Estado, portadoras de un modelo alternativo y erigidas en "contra-poder"), de su ideología, de sus programas, de su nivel real de poder y de sus interrelaciones políticas.

Es éste un análisis que se ha realizado con frecuencia (sobre todo desde la oposición) y que sin eludirlo totalmente, no será objeto de esta tesis salvo en lo que

se refiere a las tensiones internas de poder en el seno del Estado franquista y a las estrategias y tácticas que se plantearon para conseguir fines no siempre conciliables.

2 - Análisis de las diversas posiciones, de los encuentros y desencuentros, respecto al problema radical de la identificación del soberano, esto es, de la atribución jurídica de la titularidad del derecho originario a ejercer el Poder Constituyente.

3 - Análisis de las discrepancias procesales entre quienes convenían en una comprensión ampliamente homogénea de la atribución al "pueblo" de la titularidad de la soberanía. Aquí y no en otra sede se situaba la verdadera dialéctica entre reforma y ruptura. Y cuando la discrepancia se sitúa no en el desencuentro sustancial sino en el procesal, el consenso, por doloroso que resulte psicológica o políticamente, es siempre posible. Y lo fue.

La coincidencia no derivaba tan sólo de una comunión pacífica en la atribución al pueblo de la soberanía, sino, sobre todo, en el concepto de "pueblo" que se manejaba, en la común aceptación de la democracia representativa y, por tanto, en el rechazo más o menos matizado de una imposible y demagógica democracia de la identidad. Ello reducía el problema a la técnica procesal de reconducir al pueblo, en cuanto realidad sociológica,

contradictoria y caótica, al universo disciplinado y disciplinante del Derecho¹.

A) La identificación del soberano: Encuentros y Desencuentros.

La integración requiere consenso en la identificación del soberano con todo lo que ello significa, pues identificar al soberano no es sólo atribuir la soberanía a su legítimo titular sino también, y sobre todo, tener una concepción política global.

En esta primera toma de contacto surgen una serie de encuentros y desencuentros que pasamos a examinar.

1) Desencuentros

Qué duda cabe que principio democrático y principio autocrático son incompatibles. En este punto no cabe posible acuerdo pues se discrepa en lo radical. Pero aun coincidiendo en el punto básico que establece que el

¹ Según Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, la democracia de identidad no sólo es un imposible histórico sino, sobre todo, un imposible lógico en la medida en que el fundamento de la democracia es el gobierno de la mayoría desde el respeto a las minorías. En una democracia directa no cabe, ya que su esencia es la regla de la dictadura de la mayoría. El principio de respeto de las minorías sólo es posible en la democracia representativa que establece una relación de externalidad entre gobernantes y gobernados.

único titular legítimo de la soberanía es el pueblo, caben distintas concepciones respecto al principio democrático, con lo cual se produce el primer desencuentro entre las fuerzas que al discrepar en la identificación del soberano no pueden integrarse en un proyecto común. Entre estas fuerzas no puede existir consenso alguno.

a) Sectores del régimen fieles al franquismo.

Al pretender un franquismo sin Franco se sitúan fuera de toda posibilidad de entendimiento con las fuerzas que desean un régimen de democracia clásica.

Unos no aceptan ni siquiera el principio democrático (corrientes fascistas y caudillistas, como Fuerza Nueva, de las que se desconocía su fuerza real).

Otros lo aceptan retóricamente. Afirman el principio de soberanía del pueblo, pero la concepción política global de **qué** se entiende por pueblo y de **cómo** se hace efectivo ese poder es absolutamente ajena a la democracia clásica. Esos sectores continuistas sólo desean un reformismo cosmético que, maquillando las formas de la estructura oligárquica del poder, permita el mantenimiento del régimen político existente: una democracia orgánica materializada en una Monarquía Constitucional. Con ellos no cabe el acuerdo, se discrepa en lo fundamental.

b) Sectores de la oposición

Están integrados por fuerzas políticas extremistas (izquierda marxista-leninista ortodoxa, maoistas, etc.) que lo que pretenden es la revolución inmediata.

Aceptan el principio de soberanía popular pero su forma de entenderlo es inconciliable con la democracia clásica que, desde sus planteamientos ideológicos, consideran burguesa, liberal y antidemocrática.

Para estos sectores pueblo es clase obrera, clase obrera es vanguardia y vanguardia es el partido. Con ellos no cabe entendimiento, su objetivo es alcanzar la dictadura del proletariado a partir de una hipostatización del pueblo en la oligarquía dirigente del partido de vanguardia.

2) Encuentros.

El entendimiento sólo será posible entre los sectores que comparten una misma identificación global del soberano. Entre ellos será posible el consenso porque hay comunión en lo fundamental.

a) Sectores sinceramente reformistas instalados en el aparato del Estado.

Estas fuerzas políticas, encabezadas por el Rey, buscan la terminación del franquismo (la Historia es

irreversible) y la instauración de una democracia clásica sobre los pilares de la soberanía popular¹ y la supremacía de la ley².

Estas fuerzas serán las promotoras y ejecutoras de la Reforma.

b) La oposición liberal al franquismo

Integrada por los sectores demo-liberales clásicos, no marxistas, demócrata-cristianos y sectores ideológicamente afines³ situados extramuros del Estado, propugna una Monarquía parlamentaria constituida sobre el principio de la soberanía popular.

¹ Las palabras del Rey ante las Cortes, en el solemne acto de su proclamación el 22 de noviembre de 1975, "España será lo que todos y cada uno de los españoles queramos que sea", se convertirán en realidad el 15 de junio de 1977, fecha de las elecciones generales a Cortes. El instrumento procedimental que hizo posible esta convocatoria fue la Ley para la Reforma Política, aprobada por el pueblo español en el referéndum del 15 de diciembre de 1976.

² Las palabras del Presidente de las Cortes en el primer Pleno que preside, el 29 de diciembre de 1975, "Ejerceremos nuestra función con la firme defensa de la soberanía de la ley, fundamento de la democracia", señalan el camino a través del cual se cumplirán las palabras del Rey.

³ Ver Míguez González, S., "La preparación de la transición a la democracia en España", Universidad, Prensas Universitarias, Zaragoza, 1990. Capítulo 4.4 "Estrategia y evolución de la democracia cristiana ante la transición".

Con estas fuerzas existe acuerdo en la identificación del soberano y en la concepción global del principio de soberanía popular.

c) La oposición de izquierdas

Sector integrado por fuerzas de la izquierda republicana no marxista, radicales e izquierda marxista evolucionada que, sin renunciar a la revolución, admite el método democrático y, por tanto, la democracia clásica como vía para la legítima conquista del poder¹.

Con este sector de fuerzas también cabe el entendimiento, porque, cualquiera que sea la estrategia política y los objetivos a largo plazo, aceptan como punto de partida el principio de soberanía popular tal y como lo entiende la tradición demo-liberal.

Tras este primer examen de las fuerzas sociales y políticas que coexisten en la España de 1975 podemos llegar a una primera conclusión: **El entendimiento sólo será posible entre los sectores sinceramente reformistas instalados en el aparato del Estado, la oposición liberal o democristiana al franquismo y la oposición de izquierdas que o bien no es marxista, o**

¹ Fuerzas integradas en la Junta Democrática de España y en la Plataforma de Convergencia Democrática. Ver Míguez, ob. cit. Cap. 5, números 2 y 3.

siendo formalmente marxista rechaza el stalinismo y está más próxima a los planteamientos de Gramsci que a los de Lenin, aun cuando siga afirmándose retóricamente como leninista.

Una vez alcanzado el acuerdo sobre la base del principio democrático, será preciso incorporarlo, como elemento esencial, en la nueva configuración del Estado. Para ello, los protagonistas del cambio (analizado el problema desde el interior del Estado), es decir, los sectores reformistas instalados en el aparato estatal, tendrán que librar dos batallas políticas. Una contra los sectores franquistas que no quieren el cambio y otra contra la oposición radical a todo lo no que significara revolución y ruptura total.

La dialéctica entre reformistas y rupturistas radicales es irrelevante para este trabajo, e, incluso, escasamente relevante para la Historia de España. Dada la escasa entidad de estas fuerzas y los mínimos apoyos sociales con que contaron sus intentos revolucionarios y desestabilizadores, sus acciones quedaron circunscritas, casi exclusivamente, a problemas de orden público (ETA y GRAPO). No obstante, sus agresiones tuvieron una importancia indirecta, en el sentido de que servían para fortalecer objetivamente las posiciones políticas de los sectores que no deseaban el cambio¹ y, por lo tanto, para

¹ El asesinato del Araluce Villar, es causa de reacciones anti-reformistas de sobra conocidas. Ver la reacción de los procuradores Zamanillo y Marqués de Valdeiglesias, en la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno el 6 de octubre de 1976, que en su intervención manifiestan su discrepancia con la política del Gobierno, que califican de suicida y dicen

dificultar la tarea de los sectores franquistas evolucionados que desde el Estado pretendían llevar a buen puerto la reforma política.

La batalla entre los sectores sinceramente reformistas instalados en el aparato del Estado y los sectores del régimen fieles al franquismo, es el objeto básico de esta tesis. A lo largo de este trabajo analizaremos el conflicto y estudiaremos las estrategias desplegadas para obtener el triunfo de la reforma democrática. Veremos cuáles eran sus objetivos, qué medios se utilizaron para alcanzarlos y cómo se logra el triunfo. Pero antes de abordar este aspecto específico del cambio, continuaremos con el análisis de las tensiones existentes entre las fuerzas que estaban de acuerdo en la identificación del soberano.

3) La dialéctica Reforma-Ruptura

Entre las fuerzas que están de acuerdo en la identificación del soberano cabe el entendimiento y se alcanzará el consenso porque todas ellas coinciden en lo fundamental: el pueblo es el único y legítimo titular de la soberanía.

Pero todo proceso constituyente requiere un segundo elemento: la regla procedimental a través de la

que es la que conduce a esta situación. (Vease: Sesión de la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia de Gobierno de 6 de octubre de 1976. Archivo del Congreso de los Diputados).

cual emerge al mundo del Derecho el pueblo como poder constituyente, para que como legítimo titular de la soberanía pueda articular jurídicamente su voluntad.

En este punto no hay acuerdo¹.

Si el desacuerdo se hubiera producido en la identificación del soberano el desencuentro hubiera sido irreversible. Pero el desacuerdo es sólo en el procedimiento a seguir para que el pueblo, titular de la soberanía, se convierta en sujeto de derecho. Es un desencuentro teóricamente superable ya que se trata de una discrepancia no de fondo sino de método.

a) Planteamientos de los partidarios de la reforma democrática.

1- El mantenimiento del aparato del Estado: la reforma supone su modificación pero no su desmantelamiento ya que la destrucción del Estado, como forma de organización social, supone un retroceso no una

¹ Palacio Atard, V., ob. cit. pg. 43. "Del lenguaje entonces empleado por unos y otros puede deducirse que los sectores políticos identificados con el régimen y la mayor parte de los adscritos a la oposición se contemplaban mutuamente en actitud de expectante recelo. A la muerte de Franco, en los ambientes de la derecha en general, se percibe una sensación no de miedo, pero sí de cauteloso temor a que pudiera desatarse un proceso revolucionario, como había ocurrido en Portugal el año anterior, aunque se confiaba en que por la diferente actitud del Ejército sería dominado sin dificultad. En la izquierda existía el temor a que el "maquillaje" del régimen prosperara".

conquista. De lo que se trata es de fortalecer las instituciones y acabar con el poder personal mediante la constitucionalización de los órganos del Estado; el método no es empezar desde cero destruyendo irresponsablemente lo existente, sino avanzar por el camino civilizado de las leyes, asumiendo la Historia y sin vacíos de poder.

Algunos autores señalaron el contrasentido que suponía insistir en el escrupuloso respeto a una legalidad que carecía de legitimación democrática. La razón fue política: existía, quiérase o no, un Estado consolidado y fuerte y hubiera sido una absoluta irresponsabilidad liquidarlo para el cambio.

Torcuato Fernández-Miranda explicó el sentido de la reforma con estas palabras ¹: "Frente a la dramática y calamitosa historia de España desde 1800 hasta nuestros días, los españoles nos hemos encontrado siempre con que nuestras disposiciones fundamentales decían cómo se modificaban las leyes, incluso cómo se modificaban las disposiciones fundamentales. Y ha sido una desdicha que no se atuvieran nunca los grupos políticos a esas disposiciones".

De ahí el rechazo a un proceso constituyente revolucionario clásico, como postulaban los rupturistas.

2- Hacer compatible la legitimidad del Rey con la legitimidad democrática, de suerte que no se le resten adhesiones a la Corona sino que se le añadan.

¹ Rueda de prensa del Presidente de las Cortes el 11 de noviembre de 1976.

Es importante integrar a la izquierda, pero no a costa de la oposición del Ejército, cuyas consecuencias serían muy graves, tal y como se constataría a posteriori el 23 de febrero de 1981.

Este punto era tácticamente esencial. La posibilidad de que algunos sectores franquistas sumamente poderosos todavía, mantuvieran su lealtad, a pesar de su ideología, a un Rey legitimado por las Leyes Fundamentales pero no a una régimen republicano ni a un sistema político nacido de la ruptura democrática, obligaba a dar, al menos, sensación de continuidad.

De ahí la enorme transcendencia política que encierra el planteamiento de una reforma desde la continuidad formal.

3- La continuidad formal supone la aceptación de la "reforma de la ley desde la ley" respetando la premisa de que "las leyes hay que cumplirlas siempre". "El único camino para no cumplir las leyes que no gustan es cambiarlas siguiendo escrupulosamente el expediente de reforma previsto por las propias leyes".

De ahí la utilización de los mecanismos de reforma establecidos en el ordenamiento vigente, es decir, en las Leyes Fundamentales.

Utilizar la regla procesal establecida. Ni más ni menos. Y utilizarla sólo para emanar una nueva regla procesal, no para ejercer el poder constituyente sustantivo,

lo cual corresponde al pueblo. Aquí veremos cómo y porqué Torcuato Fernández-Miranda se opone a la Reforma Arias-Fraga ya que lo que esta reforma pretendía era constituir y el único poder constituyente, según el principio democrático, es el pueblo.

La esencia de la reforma y de la voluntad de los reformistas era utilizar la ley existente para devolver la soberanía al pueblo, no para sustituirle, por eso la reforma se agota en crear una nueva regla procedimental democrática: una convocatoria de Cortes.

Los problemas que existen y a los que la Reforma debe dar solución son recogidos esquemáticamente en estas notas¹ que el Presidente de las Cortes escribía en diciembre de 1975.

"Los viejos supuestos:

No un pequeño Caudillo sino un gran Rey.

Las leyes fundamentales no atan, apoyan.

Hacer lo que España intentó y no logró desde 1808: no romper, ir de una situación a otra, desde la ley.

No ruptura, reforma según Ley Fundamental: dos tercios y referéndum.

Integrar a la izquierda.

Necesidad de empezar por reformular el funcionamiento de las Cortes. La decisión como

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

primera lectura que condicione a priori la acción <de las> comisiones.

La Comisión <de> Leyes Fundamentales impedirá toda reforma, dada su composición.

Hacer y hacer hasta que se aclare: reunión de Presidentes comisiones, cambiar presidentes, reuniones C. permanente: asesoramiento. Mesa, órgano rector y de gobierno.

Hacer del Consejo del Reino órgano permanente, reuniones quincenales.

Los supuestos se resumen así:

1º No un pequeño Caudillo, sino un gran Rey.

2º Reforma desde la ley de Sucesión. 2/3 y referéndum.

3º Integrar a la izquierda.

4º Potenciar Consejo del Reino por su funcionamiento periódico, cada quince días.

5º Reformar el procedimiento de las reuniones del Pleno <de las> Cortes. ¿Cómo?, dar vueltas a esto.

6º Examinar las relaciones del Rey - C.A. que a mí me parecen a la larga inviables. Aquí está también lo de C. R. funcionando periódicamente.

Nada está claro, pero algo se ve. Insistir.

Uno de los primeros temas sobre el que tengo que volver: reformas desde el reglamento. El funcionamiento del pleno, moción, ruego, petición, interpelación.

El control legislativo".

En este testimonio se recogen los planteamientos de la operación: Conservar el Estado, sumar adhesiones a la Corona y hacer posible la Reforma democrática desde las Leyes Fundamentales, para evitar la revolución política y alcanzar la democracia mediante una revolución jurídica, que manteniendo una continuidad formal, permita entregar el poder a su legítimo titular.

b) Planteamientos de los sectores rupturistas

Los planteamientos de estas fuerzas, en cuanto al procedimiento a seguir para entregar al pueblo la titularidad del poder, eran en 1975-76 radicalmente opuestos a las tesis reformistas¹.

¹ En este sentido Vicente Palacio Atard (Ob. cit. pg. 103) escribe: "La oposición pretendía reservarse para ella la exclusiva de la identidad democrática, aunque no tuviera acreditada ninguna representación auténtica del pueblo...", y nos ofrece la reacción de distinta personalidades pertenecientes a la oposición rupturista, en los días siguientes al discurso de investidura de Don Juan Carlos: "En la actitud escéptica coincidían, aunque por distintos y aun opuestos motivos, Satrústegui y Mohedano. El primero ponía en evidencia una gran desorientación respecto a la realidad. Ni creía que "los que detentaban el poder tuvieran voluntad de cambio", ni que don Juan Carlos contara con apoyos para entablar un proceso constituyente, y no descartaba el supuesto -lo que revela el colmo de su mala información- de que el Ejército decidiera "entrar en relación con las fuerzas políticas del País" para apoyar al Conde de Barcelona, que "tenía todas las posibilidades de poder arbitral auténtico". Mohedano tampoco creía en la opción de don Juan Carlos, e identificando sus deseos y la realidad, confiaba en que el pueblo "apoye el paso hacia un gobierno provisional que dirija el Estado hasta que se celebren unas elecciones constituyentes". Era fundamental, claro está, la actitud de las Fuerzas Armadas. La "toma de posición de dos instituciones decisivas en España, como son el Ejército y la Iglesia, puede eliminar cualquier componente no pacífico en el paso de un sistema político autoritario a otro predemocrático

No es nuestro propósito detenernos en este punto, sobre el que existe abundante bibliografía y cuyo exhaustivo análisis excede el objeto de nuestro trabajo. Unicamente nos detendremos en el examen de los organismos unitarios de la oposición que ya estaban constituidos en noviembre de 1975, la Junta Democrática de España y la Plataforma de Convergencia Democrática, siguiendo a Santiago Míguez que, en su obra "La Preparación de la Transición a la Democracia en España"¹ realiza un extenso y completo estudio sobre las fuerzas que intervienen en este proceso.

y de restablecimiento de libertades". Y añadía: "Creo que el Ejército español entiende de esta forma su función patriótica en estos momentos y está dispuesto a ser, no protagonista, pero sí árbitro de un cambio pacífico". ("En Mohedano se refleja la opinión generalizada en el comunismo oficial de entonces. Carrillo, al ser entrevistado por Vilallonga para la revista *Lui*, había manifestado su creencia de que, frente al Ejército de los generales y jefes conservadores, "está el Ejército de los jóvenes comandantes y capitanes, salidos la mayoría de la pequeña burguesía, galvanizados por el ejemplo de sus camaradas portugueses y a los que fascinan ya las acciones llevadas a cabo en su tiempo por sus colegas nasserianos, libios, peruanos y otros"). Por otro lado estaban las voces de los representantes de los sectores que, condicionados por dogmatismos históricos y republicanos, desconfiaban de la voluntad democratizadora de la Corona. "Por su parte, Yañez se mantenía en el convencimiento, muy extendido entonces en base a la dialéctica marxista, como sabemos, de que "desde unas instituciones de tipo autoritario no hay posibilidad de evolucionar hacia otras de contenido democrático". (pgs. 62 y ss.)

En esta línea de desconfianza, Otero Novas (citado por Palacio Atard, pg. 86) recuerda que "cuando Fraga planteó su oferta de pacto con la condición de aceptar la Monarquía, Felipe Gonzalez contestó que era imposible, pues el PSOE no era un partido aristocrático".

¹ Míguez. Ob. cit. Segunda parte.

- **La Junta Democrática** (Marzo 1974) que estaba formada por el PCE, ASA (Asociación Socialista de Andalucía), el PSI de Tierno, el PTE, Independientes radicales (García Trevijano, Calvo Serer y Vidal Beneyto), CCOO, Asociaciones de barrios y Grupos de intelectuales, lanza su Manifiesto de Reconciliación¹ el 1 de abril de 1975, en el que preconizaba la Ruptura democrática y suponía "en primer lugar, una oposición radical a toda idea de continuidad o reforma de la Dictadura."² "En consecuencia, la JDE planteaba que la transformación del Estado exigía la Ruptura de la continuidad jurídica e institucional del régimen, lo que debería comenzar con un específico acto de ruptura a partir del cual se consideraría abierto el proceso de transición". Su estrategia comprendía los siguientes pasos³:

1 - Movilización general como demostración masiva de oposición al régimen y acciones de masas para culminar en la huelga general, cuyo éxito conduciría a la dimisión del gobierno y al aislamiento de los sectores más reaccionarios.

2 - Creación de un gobierno provisional en el que participarían los representantes de la oposición al franquismo y los poderes fácticos, con exclusión de cualquiera que hubiera colaborado con el régimen anterior.

¹ Ob. cit., pg. 432

² Ob. cit., pg. 433

³ Ob. cit., pg. 434 y ss.

3 - De forma paralela:

Instauración de gobiernos regionales en Cataluña, País Vasco y Galicia.

Disolución de las instituciones políticas franquistas.

Restablecimiento de las libertades públicas.

Amnistía política y neutralización del Ejército.

Restitución del patrimonio sindical al movimiento obrero.

4 - Consulta popular, tras un periodo de debate y reflexión pública, sobre la forma de Estado y de Gobierno

5 - Fijación de un plazo de 12 a 18 meses desde la instauración de las libertades democráticas y las consultas populares, con el fin de celebrar un debate nacional sobre las cuestiones planteadas e informar a la opinión pública.

6 - Convocatoria de elecciones generales a Cortes Constituyentes, las cuales bajo la vigilancia del Gobierno Provisional y la JDE, se ajustarían a las decisiones adoptadas previamente en referéndum.

7 - Una vez aprobada la Constitución, disolución de las Constituyentes, elecciones generales a Cortes ordinarias y en el caso de que el pueblo en referéndum hubiera optado por la República, en esta misma consulta electoral se elegiría el Presidente.

- **La Plataforma de Covergencia Democrática** (Julio 1975) estaba formada por PSOE, Democracia Cristiana y Socialdemócratas.

En su Manifiesto¹ se declara abierta a todas las fuerzas democráticas y ratifica su compromiso de luchar por la amnistía, el retorno de los exiliados y el restablecimiento de la democracia bajo el modelo de un Estado federal, y "consciente de la existencia de nacionalidades (...) en el seno del Estado español, reconoce el derecho a la autodeterminación de las mismas y la formación de órganos de autogobierno (...) desde el momento de la ruptura democrática".

En principio, las principales fuerzas dentro de esta organización eran PSOE y Democracia Cristiana, pero en el seno de DC se suceden varias escisiones² que hacen que algunos grupos abandonen la Plataforma. Así, en abril de 1976, el Equipo Demócrata-Cristiano, grupo escindido de la Plataforma, confecciona un Memorándum³, en el que propone su programa de ruptura democrática y que comprende los siguientes puntos:

¹ Ob. cit., pg. 442.

² Vicente Palacio Atard (ob. cit. pg. 87) escribe: En el I Congreso del Equipo Demócrata-Cristiano del Estado Español, "estalló la división interna que minó constantemente a las familias políticas democristianas. Alvarez de Miranda atribuye muchas de las discrepancias a "la invasión de quienes pretendían situarse políticamente ante el futuro democrático que se adivinaba y, en su ansiedad, debían quemar etapas, colocándose en la línea maximalista de ruptura con el pasado".

³ Míguez González, S., ob. cit., pg. 400.

1- La formación de un gobierno política y moralmente independiente que excluya a quienes han encarnado la política autoritaria de los últimos años.

2- La "solución de arbitraje democrático" encomendada al Rey, para la adopción de todas las medidas necesarias para la celebración de unas elecciones "por sufragio universal, directo, secreto y proporcional" que diera lugar, en el plazo de 8 meses a una Asamblea Constituyente.

3- La amnistía y la restauración de las libertades democráticas mediante decretos leyes.

A su vez, José M^a Gil Robles, que como señala Palacio Atard¹ "nunca creyó que la democratización pudiera llevarse a cabo con las instituciones y personas del régimen", instaba a Don Juan Carlos a "romper las ligaduras con que el general Franco (le) dejó condenado a la impotencia política".

En marzo de 1976 la Junta Democrática y la Plataforma Democrática, convergen en "**Coordinación Democrática**" (La llamada Platajunta, integra a fuerzas tan dispares como PSP, PCE, CCOO, P.Carlista, PTE, PDP, PSD, MC, USDE, UGT, PSOE, Grupo de demócratas independientes y Justicia democrática, ORT, FPS, USO y PSA) que se presenta "como una real iniciativa de poder, capaz de transformar por la vía pacífica el Estado actual en

¹ Palacio Atard, V., ob. cit., pg. 82.

un Estado Democrático"¹ y que emite un comunicado, en un tono algo más moderado, en el que podemos destacar dos puntos:

- La Monarquía debe sentarse sobre una estructura política democrática, una vez aceptada en consulta popular.

- El término gobierno provisional es sustituido por el más abstracto de "órganos de poder ejecutivo de amplia coalición" hasta la transmisión de poderes a los órganos de poder ejecutivo de gobierno que resulten constitucionalmente elegidos.

Como señala Míguez², "este deslizamiento del lenguaje anunciaba la dirección hacia la cual se dirigía la oposición, que no era otra que la negociación con el gobierno, aunque, de momento, CD señalaba que su objetivo último era la apertura de un proceso constituyente y una consulta popular sobre la forma del Estado y del Gobierno".

La coordinadora democrática se esforzaba en matener una intensa presencia política. En septiembre de 1976 ofrece un pacto para la ruptura democrática en el que manifiesta su **voluntad de negociación** con los poderes del Estado "para afrontar de verdad el nuevo camino de superación pacífica de la grave crisis en que se

¹ Míguez González, S. ob., cit., pg. 460.

² Míguez González, S. ob., cit., pg. 461.

encuentran los pueblos de España". Ni que decir tiene que la expresión "pueblos de España", perfectamente asumible en su actual entendimiento, tenía a la sazón una carga disolvente e irresponsable que descansaba en el reconocimiento ahistórico, indiscriminado y artificial de difusos y generalizados derechos de autodeterminación que trascendían el problema histórico y real de los pueblos catalán y vasco. Algún poso ha quedado en el Estado de las Autonomías, aunque aquí la responsabilidad es mucho más extensa.

La Platajunta deseaba dejar bien clara su oposición a la "continuidad de un régimen que está haciendo imposibles las libertades democráticas de todos los ciudadanos"... e invitaba "a todas las fuerzas democráticas, políticas, sindicales y sociales y a todos los ciudadanos de los pueblos del Estado español a participar en las acciones y movilizaciones pacíficas necesarias para el establecimiento, en el momento de la ruptura, de órganos de poder ejecutivo de amplia coalición..."

Carentes de poder real, los grupos de la oposición rupturista "parecían fiarlo todo a la presión de la calle y a las huelgas o acciones de fuerza". Como señala Palacio Atard¹, los solicalistas iban a remolque de los comunistas y sobre todo de CCOO, pero "desde la calle no se hacía tambalear al gobierno".

¹ Palacio Atard, V. pg. 87

El 23 de octubre (con la Ley para la Reforma Política sobre la mesa) la "Platajunta" lanza un nuevo mensaje que supone la exigencia de un proceso constituyente revolucionario clásico: legalización de todos los partidos, Gobierno de concentración de "amplio consenso democrático", garantía de las libertades públicas, amnistía total, reconocimiento de unos estatutos de autonomía generales para quienes los quisieren (con la peculiaridad disolvente de un concepto de autonomía vinculado al derecho de autodeterminación), la convocatoria de elecciones generales libres y, como guinda, acaso retórica, acuerdos no constituyentes sino referidos a políticas económicas coyunturales. Para complicar todavía más, el documento hace una apelación al consenso y otra a la movilización ciudadana (no se acepta la Ley para la Reforma Política y las espadas siguen en alto).

En el Congreso del PSOE (5 a 8 de diciembre), aprobada ya la Ley para la Reforma Política por las Cortes, se dio por bueno un conjunto de conclusiones de diversa entidad, algunas de las cuales, como la nacionalización de la banca, resultan hoy pintorescas. De entre las conclusiones que a nuestro objeto interesan, destaca el mantenimiento, al menos formal, pero con una retórica movilizadora de la militancia, de las tesis de la ruptura que se concentraban en el boicot al Referéndum de la Ley para la Reforma Política solicitando la abstención o el voto negativo al electorado¹.

¹ Palacio Atard, ob. cit. pg. 112: "La mayor parte de la oposición no reconocía la legitimidad democrática del referéndum, alegando el origen no democrático del gobierno y también algunas cuestiones de

Este sería el resumen de los planteamientos de los sectores rupturistas antes de aceptar, como vía para el cambio, la Ley para la Reforma Política:

1º: Apertura de un proceso constituyente clásico, en el cual los pasos a seguir serían los siguientes:

- Formación de un Gobierno provisional, de concentración de todas las fuerzas políticas, en el que únicamente quedarían excluidas las fuerzas franquistas.

- Convocatoria de elecciones generales a Cortes Constituyentes.

- Elaboración y aprobación de una Constitución.

- Disolución de las Cortes Constituyentes y entrada en funcionamiento de los poderes constituidos.

2º: Desmantelamiento del aparato del Estado.

3º: Ruptura radical con el ordenamiento jurídico vigente, singularmente con las Leyes Fundamentales.

En el análisis de las tesis rupturistas y en el recuerdo de las voces que se alzaron para defender tales

procedimiento. Aunque hoy en día se trata de racionalizar la postura abstencionista, y se niega que deba interpretarse como una legitimación maquiavélica del proyecto Suárez o como un deseo frontal de hacer fracasar la reforma, no deja de ser cierta la paradoja señalada por García San Miguel de una oposición democrática que "terminó oponiéndose... a algo que pudiera conducir a la democracia".

Lo cierto es que los socialistas del PSOE renovado hicieron todo lo posible por descalificar el proceso reformista en vísperas del referendum y llevaron sus pretensiones hasta el Parlamento europeo, cuya Comisión política debatió el 2 de diciembre el tema y en la que Martin Faure, una vez más, hizo de abogado del gobierno, rechazándose la petición de los socialistas españoles."

planteamientos, podríamos extendernos mucho. Sin embargo, ya hemos advertido que este aspecto de la transición no es objeto específico de nuestro trabajo; damos, pues, por concluido este repaso elemental a los planteamientos en favor de la "Ruptura-democrática" y pasamos a enumerar sus motivaciones.

En el siguiente apartado iremos analizando los motivos, tanto políticos como psicológicos, que empujaban a los defensores de la reforma y de la ruptura a defender sus tesis por considerar que "eran la única vía posible" para el cambio democrático.

c) Motivaciones de los sectores reformistas

- Motivaciones políticas:

- La convicción de que la ruptura era, a corto plazo, inviable. Que lejos de ser un camino para la democracia era, al menos a corto plazo, un camino para el fortalecimiento de la dictadura, para el golpismo, e incluso, en el peor de los casos, para el enfrentamiento civil.

En el año 75, las fuerzas franquistas no eran todavía un tigre de papel y el aparato del Estado, como se demostró a lo largo de la transición, era aún enormemente poderoso¹.

¹ En este sentido Palacio Atard (Ob. cit. pgs. 37 y ss) señala: "El régimen de Gobierno era fuerte y nada propicio a dejarse desmontar". "Institucionalmente tenía todavía fuerza"... "el orden constitucional estaba

- La necesidad de implicar en el proceso, integrando, sumando y no restando, a sectores fieles a la legitimidad nacida de la legalidad del antiguo régimen. A estos se les podría convencer de la necesidad de una reforma, pero jamás de la conveniencia de una ruptura.

Hay que ver la Historia con ojos históricos y no actuales; es impensable, por ejemplo, que entonces fuera "consentida" la presencia en el Gobierno de un Santiago Carrillo que sin ningún recato decía: "¿Qué quiere que le diga de Juan Carlos? Es una marioneta que Franco manipula como quiere, un pobrecito incapaz de cualquier dignidad y sentido político. Es un tontín que está metido hasta el cuello en una aventura que le costará cara ¿Qué posibilidades tiene Juan Carlos? Todo lo más ser rey durante unos meses. Si hubiese roto desde hace tiempo con Franco, habría podido encontrar una base de apoyo. Ahora ya no tiene ni ésa, y es despreciado por todos. Yo preferiría que hiciese las maletas y se marchara junto a su

garantizado por las Fuerzas Armadas"... "Salvo la desafección de la Iglesia postconciliar, todos los pilares del régimen se mantenían firmes"... "Las relaciones internacionales eran frías pero correctas". "El incidente del Sahara y la "marcha verde", originados por el oportunismo de Hassan II, quedaron pronto neutralizados". "El régimen de momento no se sentía acosado, salvo por los golpes del terrorismo, en sus dos versiones de ETA y GRAPO". "Las movilizaciones en la calle de las oposiciones en los últimos tiempo del franquismo no ocasionaron grandes quebraderos de cabeza a los gobernantes, aunque algunos de sus protagonistas tiendan, por un comprensible efecto emotivo, a magnificar su importancia" ... "si la oposición democrática era algo más que un elemento ornamental del régimen de Franco en sus postrimerías...era algo menos que la fuerza rompedora que han jaleado sus protagonistas". "Era una oposición muy desunida" y "como declara Santiago Carrillo: no logró romper la pasividad de la inmensa mayoría de los españoles".

padre diciendo: - Remito la Monarquía en manos del pueblo -. Si no lo hace acaba mal. Corre incluso el riesgo de que lo maten"¹.

- La voluntad de protagonizar y dirigir el cambio para evitar desbordamientos, porque se quiere una revolución jurídico-política pero no una revolución socio-económica, y porque se teme que el desbordamiento conduzca a la desintegración de España.

Para comprender este temor basta con examinar, por ejemplo, los planteamientos del PCE y del PSOE, en aquella época, sobre la autodeterminación de los pueblos de España.

- Junto a ello, la voluntad de conservar o controlar el poder político y, en algunos casos, la posición y el poder económicos.

- Motivaciones psicológicas:

- Desconfianza, lógica en aquella época, hacia los sectores rupturistas: son marxistas, son republicanos y son partidarios de la autodeterminación de catalanes y vascos.

¹ Entrevista de Oriana Fallaci en "El Europeo" de Milán, octubre de 1975, citada por Emilio Romero en "Retratos de Epoca", Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pgs. 95 y 96.

Si los rupturistas desconfían, y no les faltan razones, de la voluntad democratizadora de los reformistas, estos desconfían, tampoco les faltan motivos, de la voluntad liberal-democrática de los rupturistas.

d) Motivaciones de los sectores rupturistas

- Motivaciones políticas:

- Su planteamiento del cambio desde la perspectiva de la Teoría clásica de la revolución y del Poder Constituyente, conduce a negar la posibilidad del cambio mediante la reforma y por tanto de la utilización de los mecanismos procedimentales de las Leyes Fundamentales. Existe un fuerte componente dogmático en estos planteamientos constitucionales que los hace muy rígidos; poco a poco, la experiencia hará recapacitar.

- Muchas de las fuerzas rupturistas son republicanas y no admiten la legitimación de la Corona que, de otro lado, implicaría la aceptación de una cierta continuidad formal.

- Muchas de estas fuerzas son marxistas y no renuncian a la revolución socio-económica anticapitalista. Nada más ilógico entonces que apoyar una reforma dirigida por sectores políticos enemigos de la revolución.

- Motivaciones psicológicas:

- Desconfianza hacia la sinceridad del objetivo democratizador de los reformistas. Desconfianza lógica, ya que los principales protagonistas del cambio propuesto como reforma eran un Rey nombrado por Franco y dos ex-ministros Secretarios Generales del Movimiento.

- Frustración histórica. Franco había muerto en la cama, en el poder, después de 40 años en él. Era muy duro aceptar que las Leyes Fundamentales del enemigo fuesen el cauce, aunque sólo fuera formal, para el advenimiento de la libertad.

B) El triunfo de las tesis reformistas y el final de la primera fase de la transición.

Así las cosas cada sector despliega sus fuerzas: el año 1976 es un pulso que culmina en el Referéndum de la Ley para la Reforma Política.

Como señala Míguez¹, "coincidiendo con la convocatoria del referéndum sobre la LRP se produjo una crisis interna de los organismos unitarios y la sustitución de éstos por una Comisión negociadora - de la que no formaban parte todos los grupos opositores - que se encargará de preparar las condiciones de la oposición

¹ Ob. cit. pgs. 480 y 481.

sobre la convocatoria de unas elecciones generales por el gobierno". Finalmente, mientras que los socialistas del PSOE renovado pedían la abstención y los comunistas el voto negativo, algunos sectores democristianos, el PSOE histórico, el Partido Socialista Democrático Español y algunos otros pequeños partidos de la oposición, se inclinaron por el voto afirmativo porque, a fin de cuentas, la finalidad de la convocatoria "podría" legitimarla.

El 18 de noviembre las Cortes aprobaron la Ley para la Reforma Política y ese mismo día la oposición emitía un comunicado en el que señalaba que no se habían cumplido las condiciones exigidas para la celebración del referéndum, pero "dada la superioridad de recursos del gobierno no le iba a quedar otra opción que intentar demostrar que seguía manteniendo una política coherente y que gozaba de importantes apoyos populares". "En consecuencia, la Plataforma de organismos democráticos llamó a todos los organismos unitarios a iniciar una campaña invitando a los ciudadanos a abstenerse de votar en el referéndum".

La oposición rupturista predica la abstención, pero prevé que el éxito del SI será abrumador y, "ante lo que se le venía encima", algunos partidos intentaron guardarse las espaldas. Santiago Carrillo, por ejemplo, afirmó que muchos de los votos a favor de la Ley para la Reforma Política estaban en realidad más cerca de las posiciones defendidas por la oposición que del programa de gobierno, y Tierno Galván, una vez celebrado el referéndum, señaló que la oposición había recomendado la abstención, pero

no había librado una batalla total contra la participación en la consulta, lo cual hubiera sido peligroso, incluso para los propios intereses de la oposición.

En suma, tras la derrota de la postura abstencionista en el referéndum del 15 de diciembre de 1976 la oposición rupturista reflexiona y se da cuenta de que el apoyo social al Estado es aún muy fuerte.

La reforma había triunfado tanto sobre los sectores inmovilistas que propugnaron el voto negativo (2,55%) como sobre los sectores rupturistas que recomendaron la abstención (22,27%).

Si además tenemos en cuenta que en toda consulta en las urnas, hay un tanto por ciento de abstención técnica y que otro porcentaje es políticamente irrelevante, no podemos por menos que considerar que el fracaso del abstencionismo, como postura de defensa de las tesis rupturistas, frente al sí a la Reforma (94,16%) fue espectacular¹.

Según el Informe FOESSA² las razones de la abstención eran las siguientes: elaboración antidemocrática de la ley, 43%; ausencia de condiciones democráticas de base, 16%; rechazo del contenido de la ley, 5%; consigna de partido, 5%; rechazo de la propaganda del

¹ Datos de la Junta Central del Censo

² IV Informe FOESSA, vol. I, pgs. 88-89. Citado por Palacio Atard en "Juan Carlos I y el Advenimiento de la Democracia", pg. 114.

gobierno, 7%; desinterés, 23%; sentimiento antidemocrático, 2%, problemas de censo, 9%; otras razones y no contestan, 8%.

Aceptando como cierto que el Referéndum, en puridad democrática, no fue libre aunque, como dice Javier Tusell¹, "fue la consulta más libre que se había celebrado en España desde la guerra civil y la mayor parte de la población sintió que había expresado su opinión sin ser manipulada", no es menos verdadero afirmar que ese poder limitador de las libertades podría haber seguido poniendo frenos a la libertad durante mucho tiempo y, en ese supuesto, los costes de una ruptura hubieran sido altísimos. ¿Cuánto tiempo de lucha? ¿A qué precio social y económico? ¿Con qué expectativas de éxito?²

Triunfa la reforma y su triunfo es un triunfo por aceptación³. Quedan sólo las motivaciones psicológicas de desconfianza.

¹ Tusell, J., "La transición española a la democracia", Historia 16, Madrid, pg. 62.

² Esteban J. de y López Guerra, L., "De la Dictadura a la Democracia. Diario político de un periodo constituyente". Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1979, pg. 27: "A partir de ese momento, el protagonismo que había intentado llevar a cabo la Oposición ... cedió en todas sus líneas para pasar a manos del Gobierno de forma definitiva".

³ Palacio Atard recoge, en la pg. 112 de su obra ya tantas veces citada, las palabras de Blas Guerrero: "El éxito del referéndum tuvo un impacto significativo para una oposición democrática que a partir de ese momento debía aceptar necesariamente la reforma como única vía para una ruptura de fondo, prácticamente imposible por otros medios".

A partir de aquí el diálogo. Ya no se discutirá el qué sino el cómo: Cómo se va a proceder a las elecciones generales, quiénes van a participar como sujetos pasivos, con qué libertades públicas se contará en el proceso electoral y con qué regla electoral se regularán las elecciones a Cortes... El consenso ya era posible y así lo demuestran los acontecimientos que se van sucediendo hasta el 15 de junio de 1977.

CAPITULO SEGUNDO

LOS PRINCIPALES AGENTES DE LA OPERACION REFORMA

I. PROTAGONISTAS DE LA REFORMA POLITICA

La Reforma Política, como democratización iniciada en el seno del régimen autoritario sólo será posible a partir de la convicción democrática y de la voluntad política de quienes estaban en condiciones de dirigir el Estado, de hacerse con las instituciones y controlar el poder, ya que "no hay más política que la que hacen hombres concretos desde situaciones concretas; sólo así se ejerce la voluntad histórica creadora y determinante"¹.

En la España de 1975 estos hombres eran el Rey, el Presidente del Gobierno y el Presidente de las Cortes. Condicionados, evidentemente, por los contrapoderes (o poderes no institucionales), ejercidos por las diversas oposiciones. Diversas, porque las había dentro y extramuros del Estado.

En los epígrafes siguientes examinaremos la posición política de cada uno de ellos al inicio de la transición, para ilustrar de manera instrumental, pero según creemos fundada, los planteamientos políticos de quienes asumieron, con títulos diversos y en parcelas distintas, el poder a la muerte de Franco, y ello porque,

¹ Fernández-Miranda y Hevia, T. "Estado y Constitución", Espasa Calpe, Madrid, 1975, pg. 367. Esta idea, constante en el pensamiento de Torcuato Fernández-Miranda, queda patente en sus declaraciones a la prensa sobre el sentido político de la reforma e impregna el contenido del Preámbulo de la Ley para la Reforma Política.

como se comprenderá fácilmente, sólo desde una clara conciencia de estas actitudes y estos planteamientos es posible dar razón de los acontecimientos que siguieron.

A) El Rey

La voluntad democratizadora de Don Juan Carlos, desde el comienzo de su reinado puede ser constatada en los numerosos testimonios publicados. Pero aun en el marco en el que estaba obligado a actuar, esta voluntad ya se percibe en la etapa anterior.

En la obra "Todo un Rey", publicada en 1981 por la Fundación Institucional Española como primer volumen de su biblioteca, se afirma: "Desde muy joven, casi niño, don Juan Carlos era consciente de que se preparaba para ser rey. Pero tuvieron que transcurrir unos años para darse cuenta de que ocuparía la Jefatura del Estado inmediatamente después de Franco y no después de su padre, don Juan". "Cuando Franco le nombró Príncipe de España, Juan Carlos programó cada minuto de su vida para preparar la transición en el momento oportuno. Sin perder nunca el respeto personal a Franco, se puso en contacto con personalidades de los años sesenta que, intuía, podrían protagonizar papeles fundamentales en el post-franquismo. Intelectuales, altas personalidades de la Administración, técnicos y expertos en relaciones

internacionales pasaron por el Palacio de la Zarzuela y mantuvieron grandes charlas con el entonces Príncipe".¹

Muchos de estos contactos son conocidos y en el testimonio del que los relata se refleja, con mayor o menor exactitud, la preocupación del Príncipe sobre el futuro de España.

Powell, en "El Piloto del Cambio", afirma: "Resulta extremadamente arriesgado aventurar una opinión sobre las intenciones de don Juan Carlos en aquellos momentos. Las fuentes existentes sugieren que ya entonces el Príncipe era consciente de la necesidad de una liberación del sistema político de cara al futuro" y menciona los testimonios de Fraga y López Rodó en este sentido,² pero no hace referencia al testimonio de Torcuato Fernández-Miranda que señala: "Don Juan Carlos sabía desde 1969 lo que debería hacer para establecer la Monarquía de todos, la monarquía democrática"³.

Es por este tipo de omisiones por lo que consideramos oportuno ofrecer el testimonio escrito que, sobre estas entrevistas con el entonces Príncipe, ha

¹ Cernuda, P. y otros autores, "Todo un Rey", Ed. Estudios y Ediciones, Madrid, 1981, pg. 34.

² Powell, Ch.T., "El Piloto del cambio", Ed. Planeta, Barcelona, 1991, pg. 52.

³ "ABC", 20-12-83, pg. 4, "Diario inédito de Torcuato Fernández-Miranda".

dejado Torcuato Fernández-Miranda, el cual comienza a visitarle en 1960 como profesor,¹ y con el que Don Juan Carlos establece una especial sintonía basada en la confianza del discípulo y en la lealtad del maestro, ya que consideramos que estos testimonios son importantes para que no resulte "extremadamente arriesgado" aventurar una opinión sobre las intenciones del futuro Rey.

Pero antes de analizar los escritos a los que hacemos referencia, nos detendremos brevemente en el año 1960, año en el que Don Juan Carlos comienza sus estudios universitarios.

Don Juan Carlos inicia en el curso 1960-61 una serie de cursos monográficos, impartidos por ilustres catedráticos de diversas universidades españolas, que completa, asistiendo a clase, en la Universidad de Madrid.

Siguiendo las instrucciones del General Franco, Jesús Rubio García Mina, Ministro de Educación Nacional, debería planificar los estudios universitarios de Don Juan Carlos. Para ello el Ministro encomendó a una

¹ De la Lama, C., "Juan Carlos camino del Trono", Ed. Sedmay, Madrid, 1974, pg. 82: "Tres entrevistas personales de Franco con D. Juan de Borbón marcarán la trayectoria de su formación. En 1948 se decide su venida a España para iniciar el Bachillerato. Es en 1954 cuando se acuerda su preparación militar en las academias de las tres Armas. Y en 1960 se confecciona el programa de su última etapa: su formación en la Universidad". "Ilustres catedráticos dirigen sus estudios... entre los que figuran... don Torcuato Fernández Miranda..."

Comisión de Profesores Universitarios, al frente de la cual puso a Torcuato Fernández-Miranda (Director General de Enseñanza Universitaria), la organización de los estudios de S.A.R. el Príncipe Don Juan Carlos, el diseño del programa académico y la designación de los profesores encargados de impartir las asignaturas seleccionadas.

Una vez elaborado el plan de estudios y la lista de profesores, se decidió que el Príncipe se instalaría en la Casa de los Peces, en El Escorial¹, con el fin de que, además de recibir clases particulares, pudiera acudir, con el resto de los alumnos, a las aulas de las Facultades de Derecho y Filosofía y Letras de la Universidad de Madrid.

Fue allí, en la Casita de Arriba de El Escorial, donde Torcuato Fernández-Miranda comenzó a visitar al Príncipe como profesor de Derecho Político e Historia del Derecho Constitucional. Al finalizar aquel primer curso, en julio de 1961, Don Juan le enviaba una carta en la que le manifestaba su "profundo agradecimiento por el gran interés que se ha tomado en explicarle sus lecciones" y en la que afirmaba: "Mucho celebro saber que

¹ Ricardo de la Cierva, en "Franco-Don Juan" (Rev. Epoca, cap. XXXVII), relata acontecimientos en torno a la planificación de los estudios universitarios del Príncipe. Pedro Sainz Rodríguez, en "Un reinado en la sombra", ofrece una serie de cartas, entre el Conde de Barcelona y el General Franco, sobre este asunto (pg. 392 y ss.) y relata su encuentro en "Las Cabezas" en marzo de 1960 (pg. 236).

el próximo curso va Vd. a seguir teniendo a mi hijo como discípulo"¹.

En relación con aquellas clases, el Marqués de Mondejar², en la entrevista que con motivo de este trabajo de investigación tuvo la amabilidad de concedernos al Director y a la autora de esta Tesis, nos relató una divertida anécdota: "El Generalísimo me había dado orden de que en las clases de Torcuato estuviera presente alguno de los ayudantes militares del Príncipe. En una ocasión, Torcuato me preguntó: - ¿Sabes por qué el Caudillo quiere que esté presente un militar en mis clases? - No, le contesté. - Pues para que S.A. y yo no hablemos de política". Don Nicolás recordaba con regocijo aquel sucedido y en su risa adivinamos su evidente complicidad, pues aquellas visitas, que comenzaron como clases de Derecho, pronto se convirtieron en largas conversaciones en las que se iban planteando, reflexionando y discutiendo cuestiones vitales para el futuro de España y de la Monarquía³.

Generalmente, aquellas entrevistas no trascendían fuera del entorno de la Zarzuela y eran poco

¹ Carta de Don Juan de Borbon, 4-7-61. Ver Anexo, pg. .665.

² Entrevista con don Nicolás de Cotoner y Cotoner, Marqués de Mondejar, el 5 de octubre de 1993, en su despacho del Palacio de Oriente.

³ Marqués de Mondejar, 5-10-93: "Solía ir por las tardes, hacia las 7 ó las 8".

conocidas por la clase política¹, pero lo cierto es que desde 1960 se estableció, entre ambos interlocutores, un estrecho vínculo que sólo rompería, veinte años después, la muerte de Torcuato Fernández-Miranda.

José Luis Alcocer, escribe: "Pienso que todo el proceso de instauración de la Corona se ha entendido mal. Casi como si hubiera sucedido de repente y poco menos que por casualidad. Como por sorpresa, como una especie de feliz improvisación. No ha sido así, desde luego. La Corona, desde antes de instalarse como eje del Estado, y después de haberlo hecho, ha tenido un plan minuciosamente calculado y previsto en sus fases. Lo que menos ha habido ha sido improvisación".²

¹ Powell, Ch. T., Ob. cit. pg. 74 : "... hecho poco conocido entre la mayoría de la clase política franquista".

Por el contrario, no es precisamente discreción lo que apunta Laureano López Rodó en sus Memorias, cuando escribe: "Utrera me contó que Torcuato le dijo en cierta ocasión... —Al Príncipe lo tengo en el bolsillo". Pero, este tipo de afirmaciones que López Rodó deja resbalar con gesto de inocencia en sus escritos, más bien parecen una especie de desahogo por habersele negado el lugar que "se le debía" cuando el Príncipe fue Rey. Su resentimiento, al sentirse injustamente desplazado, queda patente en frases como esta: "No hay que olvidar que él <Fernández-Miranda> piensa, en su fuero interno: el Rey soy yo". Aunque quizás baste, para percibir su enojo, escucharle parafrasear al Julio Cesar de Shakespeare: "El trepador, una vez en el peldaño más alto, da entonces la espalda a la escala, tiende la vista a las nubes y desprecia a los humildes escalones que le encumbraron".(Memorias III, "El Principio del Fin", Plaza y Janés, Barcelona, 1992, pg. 180 y Memorias IV, "Claves de la Transición", Plaza y Janés, Barcelona, 1993, pg. 248 y pg. 262).

² Alcocer, J.L. "Fernández-Miranda: Agonía de un Estado", Ed. Planeta, Barcelona, 1986, pg. 13.

Pero debemos volver al testimonio que mencionábamos y que refleja las preocupaciones del Príncipe mucho antes de subir al Trono.

El 18 de julio de 1969, Torcuato Fernández-Miranda visitó a Don Juan Carlos en el Palacio de la Zarzuela y, en una larga conversación, fueron analizando el discurso que el Príncipe tendría que pronunciar ante las Cortes, con motivo de su aceptación como sucesor del Jefe del Estado a título de Rey.

Fernández-Miranda la recuerda con estas palabras¹: "Nos pusimos a la tarea. Tomamos unos refrescos de naranja, fumamos cigarrillo tras cigarrillo y fuimos examinando párrafo a párrafo el discurso. Hacía mis observaciones y él me preguntaba: ¿Y eso por qué? Y yo le exponía mis puntos de vista. El discurso estaba ya muy hecho, pero creía que eran necesarios algunos matices y precisiones".

Si tenemos en cuenta la fecha de esta entrevista, en vísperas de la sesión de las Cortes, era lógico que el discurso estuviera ya muy hecho y requiriese tan sólo precisiones y matizaciones de última hora. Torcuato Fernández-Miranda, con un exquisito respeto, minimiza su contribución y trata, con sus palabras, de resaltar la responsabilidad del Príncipe: "Un discurso es siempre de quien lo pronuncia, mis observaciones las hacía ante sus

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

preguntas. Lo importante no estuvo en lo que yo pudiera aportar, sino en los temas que se suscitaron"¹.

"La cuestión fundamental se planteó en relación a una pregunta del Príncipe, que no era la primera vez que me la hacía: -Tú sabes que con toda sinceridad acepto las Leyes Fundamentales que voy a jurar. ¿Cuál es la exacta responsabilidad que asumo con ello? Está claro que la Monarquía tendría que plantear las cosas de otro modo. No podrá ser sin más el Régimen actual, desde el que parto. ¿Quedo encadenado por la situación actual que acepto como punto de partida? Para establecer una Monarquía de todos los españoles, ¿no me veré obligado a las reformas necesarias?"

"Su preocupación era limpia, clara y noble, muy honda y sincera. Quería tener clara conciencia de lo que hacía y de los compromisos que adquiriría. Recibía de Franco una legitimidad que aceptaba, pero la Monarquía tenía, además, su propia legitimidad. El momento era para mí de grave y clara responsabilidad. El segundo párrafo de su discurso, que ganó plenamente a las Cortes y rompió el hielo inicial, era muy claro y significativo: —Quiero expresar, en primer lugar, que recibo de Su

¹ Este respeto al Príncipe queda patente en una nota en la que Fernández-Miranda escribe: "A la salida (el nombre es ilegible) se acercó a mí muy expresivo y contento: -Ese discurso lo has hecho tu-. Yo le corté en seco. -No es así y si fuera no se dice como tú lo estás pregonando-. Estas cosas me hacían ser respetado; creaba confianza en mis superiores, pero me hacía antipático".

Excelencia el Jefe del Estado y Generalísimo Franco la legitimidad política surgida del 18 de julio de 1936".

"Pero también era inequívoca otra afirmación que las Cortes recibieron con respeto, pero sin entusiasmo ni aplauso, a diferencia del entusiasmo suscitado por la anterior: - Pertenezco por línea directa a la Casa Real española y en mi familia, por designios de la Providencia, se han unido las dos ramas. Confío ser digno continuador de quienes me precedieron". "Y en otro párrafo afirmaba: - La monarquía puede y debe ser un instrumento eficaz... si se arraiga en la vida auténtica del pueblo español".

"Sus palabras eran un claro compromiso de aceptación del Régimen de que partía, pero eran también una llamada a la propia entidad de la Monarquía, que no quedaba sin más en el Sistema en que surgía".

"Había un párrafo aún más expresivo, que Franco le pidió que quitara (Ahora no es prudente, le dijo el Caudillo) y que era éste: - Y aquí, en esta ocasión y ante estas Cortes, quiero hacer expresa mi devoción filial e inmenso cariño a mi padre, cuya lealtad y amor a España conozco mejor que nadie. Y de quien he recibido todo lo que soy, de su permanente lección de patriotismo".¹

¹ Este párrafo que Franco mandó suprimir por razones de prudencia política, ponía de manifiesto los profundos sentimientos de Don Juan Carlos, pero además estaba aprobado y alentado expresamente por Torcuato Fernández-Miranda.

"Este párrafo desapareció del discurso, pero no del corazón y preocupaciones del Príncipe, que sabía que la Monarquía no era tal sin la ley histórica o legitimidad dinástica, que sólo podía recibir de su padre. Este era el tema y esta la preocupación que más tiempo nos llevó en la conversación de aquella mañana. A petición suya yo repetí con minuciosidad lo que ya le había expuesto en varias ocasiones".

"Sí, yo tengo conocimiento - dijo el Príncipe - de que la Monarquía exige reformas incluso profundas. Pero al jurar los Principios y Leyes Fundamentales ¿no estoy adoptando una actitud falsa o al menos dando esa imagen?"

"Mi respuesta fue esta: - Al jurar las Leyes Fundamentales, las jura en su totalidad; por lo tanto, también jura el artículo 10 de la Ley de Sucesión, que dice que las Leyes pueden ser derogadas y reformadas. Luego acepta desde ellas mismas esa posibilidad de reforma.

- Pero los Principios se declaran permanentes e inalterables, comentó el Príncipe.

- Es un artículo de esa Ley, contesté, quien lo establece y ese artículo es también reformable, pues la cláusula de reforma no establece excepciones.

- ¿Estás seguro de eso?, preguntó el Príncipe.

- Lo estoy. La Ley de Principios consta de dos partes: el enunciado de esos Principios y la Ley de tres artículos que los consagra y establece. Esa ley es una de

las siete leyes, y a ella se refiere también la cláusula de reforma.

- ¿Por qué se dice entonces que no son modificables?, preguntó el Príncipe.

- Es un añadido que no está en las Leyes, respondí. - La naturaleza de los Principios se define en un artículo de una Ley Fundamental, la que los establece, y la cláusula de reforma no establece excepciones. Además está muy claro, añadí. Ese artículo 1º de la Ley de Principios dice que éstos son síntesis de las Leyes Fundamentales, luego si es modificable su texto, es obvio que modificando éste, queda modificada su síntesis.

-Sí, estoy de acuerdo contigo, ya lo hemos hablado otras veces, eso me aclara y me tranquiliza; pero también se dice que los requisitos son tales que prácticamente se hace imposible toda reforma.

-Los requisitos, respondí, que establecen los artículos 10 y 15 de la Ley de Sucesión, y 7 y 23 de la Ley Orgánica, son muy fuertes y exigentes: informe del Consejo Nacional, dos tercios de votos favorables de las Cortes y referéndum. Esta exigencia es muy fuerte si el pueblo español no quiere la reforma, pero si el pueblo la quiere, se podrá alcanzar. Y esto es lo que dice en su discurso: "España será lo que todos y cada uno de nosotros queramos que sea... la Monarquía puede y debe ser un instrumento eficaz...si se arraiga en la vida auténtica del pueblo español".

- Acepto con toda verdad lo que juraré ante las Cortes, pero para mí este juramento sincero está en función de otras obligaciones graves que la naturaleza de la Monarquía me impone, añadió el Príncipe. - Para

poder dar el paso que voy a dar, necesito estar convencido de que ajustándome a las Leyes Fundamentales el futuro no queda encadenado en el inmovilismo.

- Y así es, afirmé, cabe la reforma si se hace de acuerdo con lo que las Leyes Fundamentales establecen.

- Pero no es ésa la interpretación corriente, dijo el Príncipe.

- No, pero la interpretación corriente en determinados sectores, va más allá que las Leyes Fundamentales; es un añadido arbitrario"¹.

Creemos que este testimonio es lo suficientemente esclarecedor como para no exigir nuevas citas que corroboren la voluntad democratizadora del Príncipe. Sin embargo queremos recoger algunas otras notas de Torcuato Fernández-Miranda que confirman como esta voluntad se mantiene inamovible en el futuro Rey.

Como ésta de 1971: "El Príncipe estiró el brazo izquierdo, la mano hacia el suelo y los cinco dedos abiertos; puso la mano derecha en el hombro izquierdo y la deslizó hacia abajo a lo largo del brazo, hasta hacer como que se escapaba por los dedos abiertos de su mano izquierda: - Así ha de pasar con el Movimiento. Sólo así la

¹ Quien se tome la molestia de cotejar estos argumentos (esgrimidos machaconamente ante el Príncipe por su profesor desde 1960) con los que se dieron en el curso del debate de la Ley para la Reforma Política y en el Informe de la Ponencia, no podrá dejar de encontrar una absoluta identidad.

Institución podrá ser lo que tiene que ser -. Era una rotunda definición sobre su programa. La Monarquía de todos, la que aceptaría Europa, la única posible. La Monarquía democrática. Pero no sabía cómo sería eso posible y su compromiso con Franco y el Régimen era poderoso y vinculante y le preocupaba hondamente. No sabía cómo, pero sí sabía lo que se proponía hacer al llegar su hora. Y todo esto lo sabía desde 1969".¹

O aquella otra en la que escribe el comentario del Príncipe sobre las asociaciones políticas en 1972: "Si las asociaciones son de verdad a mí me parecen bien; de lo contrario es una puerta más que se me cierra"². Como se verá, esta frase resume muchas de las claves políticas para entender el tortuoso calvario de la política del asociacionismo a partir de 1969.

Y aquélla en la que en enero de 1973 recoge sus conversaciones con el Príncipe "Tú sabes como yo que cuando sea Rey no podrá haber ni Secretaría ni Movimiento-organización". La Monarquía del 18 de julio carece de sentido. La Monarquía no puede ser azul, ni falangista, ni siquiera puede ser franquista. La Monarquía viene de atrás, de los otros Reyes, de la Historia y no se puede concretar en las actuales instituciones excesivamente parciales ... el futuro del país se encuentra en manos de muy pocas personas. No será nada parecido

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

² Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

a lo que es ahora. La Monarquía tiene que ser democrática. Es la única manera de que pueda ser aceptada por Europa y por el mundo y de que pueda subsistir. Además es una institución que tiene que justificarse desde sí misma. No puede aceptar vinculaciones ni parcialidades. La Monarquía del 18 de julio es un contrasentido. Es absurdo pensar en una Monarquía azul. La Monarquía viene de la Historia, de los otros Reyes -. Y vuelve a repetir el gesto del movimiento que se disuelve, escapándose por los dedos".¹

Ya en 1975, durante la última enfermedad de Francisco Franco, Don Juan Carlos, consciente de que se acerca su hora, vive los acontecimientos con preocupación, prudencia y manifiesta voluntad de reforma². El lunes 20 de octubre de 1975, en el transcurso de una conversación con Fernández-Miranda, en el Palacio de la Zarzuela, señala: "Nada de condicionamientos. La Monarquía no puede aceptar condicionamientos. No a los partidistas, no a los políticos que significarían aceptar una línea muy definida desde el pasado; no a todo lo que signifique vincular a la Monarquía a este o al otro grupo. Sé de donde vengo, pero la Monarquía viene de más allá. Sé mi responsabilidad, pero la Monarquía tiene que estar más en el futuro que en el pasado".

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

² Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

A partir del día 22 de noviembre de 1975 el comportamiento del Rey de España en favor del cambio democrático es público y notorio. Como bien señala el Profesor Palacio Atard: "Hasta 1975 don Juan Carlos podía aparecer como un enigma, pero desde aquel momento el enigma comenzaba a desvelarse".¹

No obstante, para quien hubiera podido acercarse sin perjuicios y con conocimiento cabal de las dificultades del Príncipe para desenvolverse en un régimen que salía a su encuentro desde una tremenda paradoja (porque de un lado era hostil a la Monarquía y aun a su propia persona y de otro se vislumbraba como la única vía posible para restaurar la Monarquía), existían declaraciones, realizadas por Don Juan Carlos en vida de Franco, que explicaban muchas de las claves de su comportamiento presente, en lo que entonces era el presente, y de sus intenciones para el futuro.

En este sentido, son sumamente reveladoras unas frases pronunciadas en el transcurso de una entrevista, concedida al Director de la Agencia Efe² en enero de 1969, en las que, después de señalar que siempre había entendido como una cuestión de honor el servicio a España, afirmaba: "La Monarquía no es cuestión de

¹ Palacio Atard, V., "Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia", Espasa Calpe, Madrid, 1988, pg.60.

² Declaraciones de S.A.R. el Príncipe Don Juan Carlos de Borbon al Director de la Agencia EFE, el 7 de enero de 1969, en "Palabras de SAR el Príncipe de España", Ediciones del Movimiento, Madrid, 1972, pg.15.

sectores. Si así fuese, yo conozco muy bien el carácter minoritario de estos sectores y la imposibilidad de cada uno de ellos de imponer su criterio al resto de los españoles. En los pueblos en que la Monarquía presta actualmente un servicio valioso no predomina nada parecido a un partido monárquico, que, normalmente, no debe existir. Son todos los sectores de opinión los que comparten un acuerdo de respeto a la forma de gobierno que juzgan conveniente para el bien común, para la paz, la continuidad y el juego de las instituciones".

Si hay algo que con toda certeza explicó Torcuato Fernández-Miranda a su joven e ilustre discípulo desde 1960, en sus largas clases particulares, fue una concepción moderna de la Monarquía¹. Ideas que hoy se nos antojan elementales, fueron transmitidas con tenacidad: "La única Monarquía compatible con el principio democrático es la que se configura como una institución integradora y por tanto apartidista". "Los partidos monárquicos no sólo no tienen sentido en una Monarquía en un sistema democrático, sino que la perjudican y la destruyen, porque tienden a secuestrarla, a implicarla en las luchas partidistas, a favorecer el cortesanismo y a alejar la Institución del pueblo". "Sería una grave desgracia para la Institución y probablemente para el pueblo español, que la Monarquía se restaurase en España de la mano de un partido monárquico". "Los partidos monárquicos del siglo XIX y primer tercio del

¹ Estas ideas fueron expuestas públicamente por Torcuato Fernández-Miranda en la Escuela Diplomática durante el curso académico 1974-75.

siglo XX, que no operaban con una teoría moderna de la Monarquía y que se movían aún en el arcaísmo de los residuos de soberanía y la legitimación providencialista, son seriamente culpables de que la Monarquía no pudiera servir al progreso, de que no pudiera integrar a la izquierda, y de que Alfonso XIII perdiera el trono".

La armonía que siempre existió entre el pensamiento político del Príncipe y el de Torcuato Fernández-Miranda queda patente en la carta que Don Juan Carlos, a raíz de las declaraciones citadas, le escribe: "Queridísimo Torcuato: ... tus ideas expresadas con tanta exactitud y claridad sobre el futuro de España, las tengo muy grabadas y me han servido muchísimo ... cuando hayas leído las contestaciones, habrás notado que son reflejo de las conversaciones que hemos tenido en la Zarzuela."¹

Aquellas declaraciones a la prensa, que según Laureano López Rodó², enfriaron las relaciones entre el Príncipe y su padre, deberían haber servido para explicar el comportamiento de Don Juan Carlos. Sin embargo no fueron entendidas en su verdadero significado.

Don Juan Carlos quería en primer lugar, y sentía la responsabilidad con toda hondura, la restauración de la Monarquía que sólo podría ser integradora y por tanto

¹ Carta de S.A.R. Don Juan Carlos de Borbón, 23-1-69. Anexo, pg. .666

² López Rodó, L., "Las Claves de la Transición", Plaza y Janés, Barcelona, 1993, pg. 269.

democrática. Quería en segundo lugar, que la restauración se produjera en el heredero legítimo desde el derecho y la tradición dinástica, es decir, en la persona de su padre el Conde de Barcelona. Su problema, y la responsabilidad que le abrumaba, era la posible contradicción entre esas dos pretensiones. Ello le condujo a aceptar la designación de Franco. Con ello no cerraba las puertas a su padre sino que, desde sus prioritarias obligaciones con la evolución pacífica de la sociedad y con la propia institución monárquica, no podía negarse a aquella otra puerta que se abría. La puerta de su padre no se la cerró él sino la historia y Don Juan Carlos sabía bien para entonces que la política se hace de hechos y no de deseos, de realidades y no de sueños.

También su padre, Don Juan de Borbón, acabó comprendiéndolo y así se lo testimonió personalmente a Torcuato Fernández-Miranda, en la primavera de 1980, en casa del Conde de los Gaitanes.

Diversos autores se han ocupado de relatar anécdotas y sucesos entre Don Juan de Borbón y Torcuato Fernández-Miranda, pero en estos testimonios, que no suelen ser más que reconstrucciones sesgadas con el fin de demostrar la "validez" de un juicio previo o la "grandeza" de algunos pequeños intereses particulares, acaso lo que se busque no sea tanto enaltecer la figura de Don Juan (empeño que por cierto no requiere tales servicios) como justificar la propia obra y enmascarar, en la ceremonia de la confusión, el propio fracaso.

Para intentar aclarar tantos “malos entendidos”, consideramos preciso establecer como ciertos los siguientes datos:

Primero: Don Juan y Torcuato Fernández-Miranda se conocen personalmente el día 16 de mayo de 1977¹, dos días después del acto formal en el que el padre del Rey renunciase al legado que había recibido de Don Alfonso XIII, el cual había abandonado el Trono el 14 de abril de 1931 y muerto en el exilio el 28 de febrero de 1941.

Es falso y así nos lo han confirmado la Duquesa Viuda de Fernández-Miranda y el Marqués de Mondejar², que el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino estuviera en el Palacio de la Zarzuela el día 14 de mayo y que después del acto se acercará a felicitar a Don Juan y a pedirle disculpas por las dificultades que había puesto a su renuncia³.

Segundo: La audiencia que el Conde de Barcelona concede al Presidente de las Cortes el 16 de mayo, se

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda.

² Testimonio de don Nicolás de Cotoner y Cotoner, Marqués de Mondejar, Palacio de Oriente, 5-10-93.

³ Sainz Rodríguez, P., “Un reinado en la sombra”, Planeta, Barcelona, octubre 1981, pg. 301.

Salmador, V., “Las dos españas y el Rey”, Edilibro, Madrid, diciembre 1981, pg. 160.

desarrolla como un encuentro protocolario y formal en el que el Presidente de las Cortes pone de manifiesto al padre del Rey su reconocimiento y gratitud por el acto de generosidad y patriotismo que había realizado¹.

Fue en aquella audiencia en el Palacio de la Zarzuela, el 16 de mayo de 1977, cuando Fernández-Miranda conoció personalmente al padre del Rey, pues hasta entonces no habían tenido mas contacto que el epistolar, con motivo de los estudios universitarios del Príncipe, como ya hemos visto.

Tercero: Aquella primera audiencia que el padre del Rey concedió a Torcuato Fernández-Miranda, fue una entrevista formal, una audiencia oficial sin apartes personales y de alcance estrictamente institucional, en la que no existió ningún tipo de tensión², y podemos afirmar que el diálogo sainetesco que Pedro Sainz Rodríguez pone en boca de ambos personajes es una invención del autor de "Un reinado en la sombra" ³ y que es tan falso como el saludo del Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino al Conde de Barcelona el día 14 de mayo al término del acto formal de renuncia.

Según el mencionado autor, en una conversación con el Conde de Barcelona, el día 28 de septiembre de

¹ Testimonio del Marqués de Mondejar, 5-10-93.

² Testimonio del Marqués de Mondejar, 5-10-93.

³ Sainz Rodríguez, ob. cit., pg. 301.

1979, éste le dijo: "Fernández-Miranda estuvo esperando, y le vi por primera vez después del acto. Se me acercó diciendo: "Tengo mucho gusto en conocerle... Para mí el que haya salido esto, por fin, es una satisfacción; pero si le hubiera conocido antes no hubiera puesto tantas dificultades como he puesto". Yo le respondí: "Pues muchas gracias. No me ha conocido usted antes porque no se ha tomado la molestia". ¡Mira que tiene bemoles!"¹

Esta conversación, que Sainz Rodríguez reproduce como testimonio de Don Juan en su libro "Un reinado en la sombra", que a los dos meses Victor Salmador ofrece en "Las dos españas y el Rey", sin citar a Sainz Rodríguez aunque en el texto que ofrece no cambie ni una coma del de la obra del que lo recoge, y que tantos y tantos "testigos de la Historia" ofrecen como un testimonio de primera mano, destila tanta mendacidad que merece ser analizado con cierto detenimiento.

En primer lugar, debemos afirmar con rotundidad que Torcuato Fernández-Miranda no sentía animadversión personal hacia el Conde de Barcelona, y ello por dos razones: porque conocía demasiado bien la Historia de España como para caer en las trampas de la propaganda franquista o en el juego interesado de los miembros del Consejo Privado de Don Juan, y porque conocía, sin necesidad de intermediarios, el inmenso cariño y admiración que Don Juan Carlos sentía por su

¹ Sainz Rodríguez, ob. cit., pg. 301.

padre, sentimientos que el Príncipe supo "contagiar" a su profesor desde el inicio de sus relaciones.

La postura de Fernández-Miranda ante la renuncia de Don Juan, como más adelante veremos, no nacía de simpatías o antipatías, sino de un criterio político sólidamente fundado en razones jurídicas. Es por tanto inverosímil y absurdo que se produjera de súbito, porque "le cayera bien" el padre del Rey, un cambio de actitud. Fernández-Miranda, que era enormemente sensible pero nada sensiblero, no era de los que cambian un criterio racionalmente alcanzado por motivos sentimentales.

Finalmente, las palabras que se atribuyen a Don Juan, como en una especie de desahogo coloquial frente al interlocutor al que se le hace una confidencia desde la indignación, son tan terriblemente cursis que es inconcebible que fueran pronunciadas por un marino indignado. En el caso de que Don Juan hubiera utilizado alguna expresión rotunda para apostillar su enfado, es seguro que no hubiera dicho algo más suave que ¡Mira que tiene cojones!

Cuarto: Tampoco es cierto que el Presidente de las Cortes intentase cambiar el contenido del discurso de Don Juan¹, ni la mañana del acto, que no estuvo en el Palacio de la Zarzuela, ni anteriormente.

¹ En una larga entrevista en Diario 16 (4-2-86), Víctor Salmador dice que Don Juan le contó que Torcuato Fernández-Miranda había llegado a

El Marqués de Mondejar recuerda así aquel episodio¹: "En vísperas del acto formal de la renuncia, Don Juan nos entregó en Palma, al Marqués de Cáceres y a mí, el primer borrador del discurso para que se lo pusiésemos en limpio. En mi barco, que yo siempre amarraba al lado del Giralda, nos pusimos a ello con una máquina de escribir que alguien nos había prestado, y acabamos ya de madrugada; tan tarde, que cuando nos acercamos al Club Náutico a tomar algo, apenas pudimos probar bocado. A la mañana siguiente regresé a Madrid, y aquella misma tarde, Torcuato y yo, nos reunimos con Su Majestad en la Zarzuela. El contenido del discurso se respetó con absoluta fidelidad y Torcuato sólo metió la pluma para hacer algunas precisiones de carácter jurídico. El texto final fue aceptado por Don Juan con absoluta naturalidad ya que su mensaje no había sido modificado en nada sustancial".

Es falso que la misma mañana del acto se discutiera el contenido del discurso y que casi tuviera que suspenderse el acto, y es ridículo poner en labios de Don Juan la afirmación de que "La Monarquía tenía que ser, por lo visto, la del 18 de Julio"² refiriéndose a las

querer cambiar párrafos enteros de su discurso y que como él se negaba "casi se tiene que suspender el acto, pero Juanito me apoyó en todo".

¹ Testimonio del Marqués de Mondejar, 5-10-93

² Sainz Rodríguez (ob. cit. pg. 266), insiste hasta la reiteración en sus planteamientos: "Y Torcuato Fernández-Miranda, el paladín de no aceptar la Renuncia, cuando tuvo lugar la Renuncia, acudió a darle las

intenciones del Presidente de las Cortes, cuando fue precisamente Fernández-Miranda quien había desmantelado las Leyes Fundamentales con la Ley para la Reforma Política y el padre del Rey estaba enterado de la marcha de la reforma desde el primer momento.

Quinto: Pedro Sainz de Rodríguez¹, pone otro grano de arena en la construcción de una historia a la medida cuando atribuye al Conde de Barcelona la opinión de que Fernández-Miranda "estaba horrorizado <porque> veía en mi renuncia algo que desbarataba la legalidad vigente ... si yo renunciaba, era como decirles que lo que ellos hacían no era legal, o poco menos..."

La gran preocupación de Torcuato Fernández-Miranda era cumplir la ley establecida (única garantía de convivencia, a su juicio, para alcanzar la democracia en orden y paz civil) y, mediante la reforma de la ley (siguiendo el expediente de reforma que la propia ley establecía), cambiar la vieja legalidad por una nueva legalidad democrática. Y ésta es la única causa por la que consideraba que convertir la renuncia en una restauración a destiempo, contraviniendo la legalidad que había instaurado la Monarquía en la persona de Don Juan Carlos, era un imprudente ejercicio que sólo serviría para complicar el difícil camino hacia la democracia.

gracias"... "Vino a darle las gracias por una cosa que él no deseaba que se hubiera hecho"...

¹ Citado por Ch. T. Powell en "El Piloto del Cambio", pg. 230.

Los pretendidos obstáculos, puestos por el Presidente de las Cortes a la renuncia de Don Juan, son un nuevo intento de oscurecer la verdad, ya que tan cierto es que Torcuato deseaba que el acto de renuncia se produjese, como lo es que no estaba dispuesto a dar por buenas actuaciones en contra de la legalidad.

En resumen, Fernández-Miranda deseaba que la renuncia se produjera porque, además de esclarecer una singular conyuntura y normalizar la situación familiar de la dinastía reinante, contribuiría a consolidar la Institución monárquica, y, al mismo tiempo, no consideraba oportuno que tal renuncia se convirtiera en un acontecimiento reivindicativo al margen de la legalidad.

Pero lo más grave de la confusión que se ha creado por medio de la manipulación de las palabras y los acontecimientos, es el oscurecimiento del auténtico significado de la postura de Don Juan que, plenamente consciente de su responsabilidad, en ningún momento pretendió forzar la legalidad en beneficio propio porque actuaba en total armonía con los planteamientos de su hijo el Rey.

Debe pues aceptarse, de una vez por todas, que no es el padre del Rey, sino su minoritario entorno "legitimista" el que (al igual que hizo con motivo de la aceptación del Principado de Asturias por Don Felipe¹)

¹ Powell, Ch. T. El Piloto del cambio, pg. 230.

embrolla la trascendencia del acto que evidencia la generosa y noble actitud del Conde de Barcelona; actitud que se pone de manifiesto en las hermosas palabras con que Don Juan finalizaba su emocionada alocución: "Majestad: por España, todo por España ¡Viva el Rey!"

Sexto: En cuanto a las discrepancias sobre la fecha y el marco en el que debería desarrollarse el acto de renuncia y el carácter público o privado del mismo, también se han dicho cosas inexactas.

Según Powell¹, "si la ceremonia no se celebró antes de mayo de 1977 fue porque Fernández-Miranda, y posiblemente Armada, se resistían a aceptar las condiciones de Don Juan <que quería> que la ceremonia tuviese lugar en el Palacio Real y ante las cámaras de Televisión Española".

¿Y el Rey? ¿Dónde queda su opinión y decisión? Aunque todavía no se acepta, a causa de la maraña de versiones e interpretaciones partidistas que existen sobre este asunto, lo cierto es que las decisiones políticas que Don Juan Carlos ha venido tomando respecto al futuro de la monarquía, las vino tomando siempre con el conocimiento y respaldo de Don Juan.

¹ Powell, Ch.T., ob. cit., pg. 230.

Un claro ejemplo de esto que afirmamos es el siguiente testimonio del Marqués de Mondejar¹: "El 15 de julio de 1969, viajé a Estoril para entregarle a Don Juan la carta en la que el Príncipe explicaba a su padre los motivos que le habían empujado a aceptar la sucesión a título de Rey. Al término de la audiencia en la que le entregué la carta de Su Alteza, me dijo: - Mañana es el día del Carmen, y yo, como marino español, iré a Misa para celebrar el día de mi patrona. Recógeme a las diez y media e iremos juntos a Misa de once -. Al salir de la Iglesia, le acompañé de nuevo y antes de despedirme me entregó una carta para Don Juan Carlos. En aquella preciosa carta, llena de sentimientos patrióticos, Don Juan aceptaba la decisión tomada por el Príncipe".

Aquella difícil decisión, de quien se consideraba legítimo Rey de España, facilitó al futuro Rey, instaurado por la legalidad franquista, el durísimo camino de silencios y esperas que tuvo que recorrer durante más de seis años.

Pero no debemos cerrar este trascendental acuerdo entre padre e hijo, sin hacer una mención especialísima del papel de Doña María de la Mercedes que, actuando en todo momento con enorme paciencia, dulzura y cariño, tanto hizo para suavizar las tensiones

¹ Testimonio del Marqués de Mondejar, 5-10-93. En el mismo sentido Palacio Atard que cita como fuente la obra de Emilio Romero, "Papeles reservados". (Ob. cit. pg. 65)

que, en las ocasiones más delicadas, dificultaban el entendimiento entre su marido y su hijo.

Volviendo a las discrepancias sobre la fecha y el lugar del acto de renuncia, hemos de señalar, en primer lugar, que no se produjo hasta poco antes de la celebración de las primeras elecciones generales porque ambos, el Rey y el Conde de Barcelona, entendían que la opción de Don Juan debía mantenerse, hasta bien adelantada la operación reformista, para cubrir el supuesto de que la Reforma no llegase a buen fin. Y en segundo, que se realizó en el marco familiar del Palacio de la Zarzuela, porque padre e hijo, prudentemente, supieron comprender que dar trascendencia pública a la renuncia, convirtiendo la monarquía instaurada en monarquía restaurada, podría romper el todavía equilibrio inestable en el que se encontraba la Institución y el futuro democrático de España.

Y de nuevo, el Rey y Don Juan estuvieron de acuerdo: el acto de renuncia se realizaría en el marco estrictamente familiar del Palacio de la Zarzuela, ante el Notario Mayor del Reino, siguiendo la tradición del Derecho Español, y ante los miembros de la Familia Real.

De lo dicho se deduce, sin necesidad de mayores aclaraciones, que en aquel acto no tenían cabida ni el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino ni el Presidente del Gobierno, puesto que no se trataba de una ceremonia oficial, y los comentarios que sobre su

ausencia se ponen en boca del Conde de Barcelona son tan falsos como desafortunados.¹

Pues bien, estas seis aclaraciones que acabamos de formular, fueron recordadas y comentadas extensamente por Don Juan de Borbon y Torcuato Fernández-Miranda en el curso de su segunda entrevista, en la primavera de 1980, poco antes de la muerte del Duque de Fernández-Miranda.

Esta segunda y última visita de Fernández-Miranda al Conde de Barcelona, surgió a raíz del comentario que Don Juan Carlos hizo al expresidente de las Cortes sobre el gran interés que tenía su padre "en hablar despacio contigo, pues es consciente de que las cosas que le dicen "los suyos" no concuerdan con el proceso que han seguido los acontecimientos"².

Puede ser que los arreglos formales, lugar, día y hora, fueran llevados a cabo por Luís García de la Rasilla, pero es absolutamente inverosímil la reflexión que sobre aquella entrevista hace Salmador³: "Supongo que el Conde de Barcelona tuvo que actuar en esa entrevista de

¹ Powell, ob. cit., pg. 230. "El Presidente de las Cortes ... se negó a estar presente en la ceremonia".

² Testimonio de la Duquesa Viuda de Fernández-Miranda.

³ Salmador, V., "Las dos españas y el Rey", Edilibro, Madrid, 1981, pg. 160.

pañó de lágrimas o muro de arrepentimientos. Ya ha hecho muchas veces Don Juan ese papel."

Tal suposición es absolutamente gratuita. Torcuato Fernández-Miranda no se arrepintió nunca de los servicios que prestó a España, a la Corona y al Rey; estaba orgulloso de su contribución a la consolidación de la Monarquía y del diseño jurídico-político que hizo posible el inicio de la transición a la democracia; y, siempre que tuvo ocasión, hizo gala de su lealtad a la Corona y a lo que la Institución representaba para la "identidad" de España. Así lo reconoce el propio Rey cuando le concede el Ducado y el Toisón de Oro: "Queriendo manifestar de una forma expresa y pública mi sincero afecto y reconocimiento a quien fue mi profesor y después eficaz colaborador, Torcuato Fernández-Miranda y Hevia, siempre leal servidor de España y de la Corona, vengo a concederle el Collar del Toisón de Oro y el Título de Duque de Fernández-Miranda"¹. Y así ha quedado plasmado en la leyenda de su escudo ducal: "SEMPER ET UBIQUE FIDELIS"².

Por fin, en 1980, quedaron claros todos los malos entendidos que una serie de intereses parciales habían

¹ Ag. Cifra, 31-5-77. Real Decreto, BOE 1 de junio de 1977.

² A estos honores debemos añadir el concedido por S.M. el Rey, a Enrique Fernández-Miranda y Lozana, segundo Duque de Fernández-Miranda, al incorporar tres flores de lys al escudo de armas de Torcuato Fernández-Miranda. Privilegio que debe ser concedido expresamente por el Monarca, ya que la flor de lys sólo puede ser utilizada por los miembros de la Familia Real.

logrado establecer como verdades probadas; al final de aquella entrevista el Conde de Barcelona dijo a Fernández-Miranda: "Es una pena que no hayamos hablado antes de tantas y tantas cosas importantes que yo nunca llegué a conocer de primera mano"¹ y se despidieron con un abrazo de "hermanos en el Toison"², que no fue un abrazo de "reconciliación" como pretende Salmador, sino un abrazo de "comprensión". Somos testigos del buen recuerdo que Torcuato Fernández-Miranda guardaba de esta conversación con el padre del Rey, pero también era bueno el recuerdo de Don Juan y así lo manifestó publicamente en varias ocasiones³.

El análisis de Torcuato Fernández-Miranda sobre la reinstauración monárquica que Don Juan Carlos compartía y que Don Juan comprendía y aceptaba es el siguiente:

¹ Testimonio Duquesa Viuda de Fernández-Miranda

² Testimonio Duquesa Viuda de Fernández-Miranda

³ A Fernando Fernández-Miranda y Lozana, el 18 de junio de 1988, paseando por los jardines del Palacio de la Granja con su Ayudante y con el duque de Alburquerque, durante una visita con motivo de los preparativos de su 75 cumpleaños, Don Juan le comentó el gran recuerdo que guardaba de su padre. A los pocos meses, en un almuerzo en Torrecaballeros, después de visitar el Palacio de Río Frio, en el que estaban también el Duque de Calabria, el Secretario General de su Casa, Coronel Fernández-Mesa, y el Capitán de Fragata Teodoro Deleste, su Ayudante, volvió a decirle: "Me acuerdo mucho de tu padre. Era una excelente cabeza y todos le debemos mucho".

A Jesús Fernández-Miranda y Lozana, en una cacería en la finca "El Taco" (Berniches, Guadalajara), Don Juan le dijo: "Tu padre era una gran persona y muy leal; le debemos mucho todos los españoles".

- Franco no quería a Don Juan ciñendo la Corona de España por razones múltiples y de diversa entidad: porque no se fiaba de él como continuador del régimen en una Monarquía tradicionalista, de suerte que en algún momento encarnó en él el riesgo del retorno al poder de los derrotados en la guerra civil; y porque desconfiaba totalmente de la camarilla que rodeaba a Don Juan y de su Consejo Privado, que impulsaban al Conde de Barcelona a posiciones no siempre exentas de contradicciones, pues la común discrepancia con el régimen y con la continuidad de Franco en el poder, cerraba en muchos casos la armonía de las posiciones, para abrir contradicciones clamorosas respecto a los proyectos políticos que el entorno de Don Juan impulsaba.

- El régimen se había ocupado de extirpar del corazón de los españoles fieles a Franco (los otros eran republicanos) todo sentimiento monárquico (de Monarquía legitimada desde la Historia) mediante campañas no sólo anti-juanistas sino también antimonárquicas, con argumentos de toda índole entre los que no faltaron la calumnia y la difamación personal. Con ello Franco se aseguraba lo que quería, qué la Monarquía en la que pensaba para resolver la sucesión, falta de base social y apoyos institucionales, fuera la Monarquía nacida de su voluntad, aceptada y respetada por su voluntad. Cuestión distinta habría de ser lo que hiciese el Rey cuando subiera al Trono: aquí estaba la palanca para mover la historia.

- Sería tan absurdo decir que Fernández-Miranda no quería la Monarquía de Don Juan como que Don Juan Carlos no quería la Monarquía de su padre, pero una cosa es que no quisieran y otra que no creyeran, y no creían. La consideraban imposible o al menos sumamente improbable. ¿Con qué apoyos accedería Don Juan a la Corona? ¿Con los de la oposición republicana? (beligerantemente republicana en el caso del PSOE de 1975) ¿Con los de los exangües restos de los demócratas cristianos accidentalistas? ¿De la mano de sectores monárquicos legitimistas abrumadoramente minoritarios y divididos entre sí? o ¿de la mano del franquismo ortodoxo notablemente antimonárquico (a salvo la monarquía de Franco) y visceral e injustamente antijuanistas? La Historia se hace con hechos y no con sueños.

- Por otra parte, parece razonable ser coherentes. ¿Cómo alabar la transición como modélica por el respeto de las formas, la ausencia de soluciones de continuidad, y la profundidad del cambio, sin alabar el acceso de Don Juan Carlos a la Corona como eje de la palanca que va a hacer posible ese cambio sin quiebra formal de la legalidad y, por tanto, sin quiebra de lealtades indispensables, como por ejemplo, la lealtad y creciente afección (pero en primer momento tan solo lealtad) de una gran parte del Ejército?

La diferencia de posiciones era tan evidente que parece inconcebible que aún se siga pretendiendo reconstruir la Historia de España desde pequeños sueños

de grandeza autojustificativos. Desde el mismo momento en que Franco rechaza la persona de Don Juan (pese a haber pensado en él al elaborar la Ley de Sucesión) la única posibilidad real de acceso al Trono de Don Juan es tan surrealista como esta: Restauración de la Monarquía dinásticamente legítima mediante un golpe revolucionario destructor de la legalidad, protagonizado, en contra de la voluntad del Ejército, por las fuerzas republicanas de izquierda. En el mejor de los casos, Don Juan hubiera tenido que sentarse no en el trono sino en una alfombra de bayonetas. La única carta a favor de Don Juan era la legitimidad dinástica, magra baza si tenemos en cuenta que el principio monárquico, como principio de legitimación política, estaba muy lejos del corazón de la mayoría de los españoles fueran de izquierdas o de derechas.

La posición del Príncipe era muy otra. La legalidad le daba el poder, la posibilidad de controlar el aparato del Estado y el respeto y lealtad del Ejército; pero esta lealtad, unida al afecto de algunos militares, debía ser salvaguardada y sólo se podría conservar respetando la legalidad y cuidando el no vejar inútilmente a personas y símbolos profundamente arraigados en numerosos sectores del Ejército. Y es este respeto de la legalidad que proyecta sobre el Rey la "legitimidad" histórica de 40 años de franquismo, el que hace inviable un golpe de Estado (querido por no pocos) hasta el 23 de febrero de 1981, y el que hace que fracase el golpe del 23-F ante la abrumadoramente mayoritaria lealtad del estamento militar.

Junto a la legalidad formal, el Rey estuvo pronto en condiciones de acceder a la legitimidad democrática impulsando el cambio y recibiendo después de la Constitución el fundamento jurídico-político de su autoridad. Esa es la verdadera historia de la transición: ganarse la voluntad del pueblo sin enajenarse la voluntad del poder, para hacer del pueblo poder.

- A esa confluencia de legalidad formal y legitimidad democrática habría que añadir, para completar la obra, la legitimidad dinástica, importante pero no la más importante en términos políticos¹, que se llevaría a cabo el 14 de mayo de 1977.

- Es este análisis de las cosas, sin duda más intuitivo y menos elaborado, lleno de sombras, de incertidumbres y de temores, el que lleva a Don Juan Carlos a aceptar la designación de sucesor y a su padre a comprender y a autorizar en privado, mediante carta personal, tan desgarradora como generosa, tal aceptación.

¹ Importa a la Monarquía, por su propia esencia de Magistratura de integración y continuidad, su anclaje en la Historia y en la tradición mediante el respeto a la legalidad dinástica. Pero de ahí a sostener dicha legalidad como elemento necesario, como necesidad ontológica de la Institución, media un abismo empírico por cuanto no se compadece con la realidad histórica. Baste como ejemplo, entre las docenas que podrían traerse a colación, el del destronamiento de los Estuardo en Gran Bretaña y la elección arbitraria por el Parlamento de una nueva línea dinástica que en nada contribuyó a menoscabar la solidez de la institución británica.

Resulta absurdo en este contexto, plantear la existencia del menor interés por parte de Don Juan Carlos o de Fernández-Miranda, tanto en rechazar la legitimidad dinástica como en forzarla. Ambas cosas eran inconvenientes hasta que llegase el momento oportuno. Si el Príncipe hubiera actuado desde la aspiración personal de acceso al trono, habría deseado y acaso solicitado de su padre la transmisión de su derecho hereditario ya en 1969. Mas, ciertamente no era el caso. El Príncipe quería la Monarquía, quería la Monarquía integradora y quería la Monarquía dinásticamente legítima de su padre. El aceptar la designación de las Cortes era abrir una vía realista (hoy sabemos que la única realista) a la restauración monárquica que no sólo no implicaba cerrar la puerta a Don Juan sino que exigía mantenerla abierta; si fracasaba la restauración desde la legalidad, aún quedaba abierta la posibilidad, escasa ciertamente, de la legitimidad dinástica. Por otra parte, el prestigio de Don Juan en sectores de la oposición antifranquista sería, en todo caso, útil en la fenomenal tarea de integrar a la izquierda en la Monarquía democrática. Y lo fue. El apoyo prudente pero inequívoco de Don Juan fue un importante aval para el crédito político de Don Juan Carlos, desde el año 1975 hasta junio de 1977¹.

Más estúpido aún hubiera sido que Fernández-Miranda opusiera la menor resistencia, una vez coronado

¹ En el mismo sentido V. Palacio Atard, ob. cit. pgs. 66 y 67.

el Rey, a la transmisión del derecho dinástico en la medida que contribuía a ensanchar y no a mermar tanto la legitimidad del Rey como el apoyo político y social¹. Imputarle al Presidente de las Cortes una voluntad de negarle al Rey esa base de legitimidad, para preservar las esencias legales y dogmáticas de un régimen que él contribuyó decisivamente a desmontar, es cuando menos, una estupidez. Cuestión distinta era cómo se habría de hacer esa transmisión.

Si se acepta que, desde el punto de vista jurídico, la clave de la transición era aceptar la legalidad y respetar su marco formal para destruirla desde sí misma, igual que se acepta el hecho de las Leyes Fundamentales habría que aceptar el hecho del acceso del Rey al Trono desde las Leyes Fundamentales, mientras no hubiera otro marco jurídico que permitiese fundamentar la Institución en el principio democrático. Fernández-Miranda pensaba que la confluencia en Don Juan Carlos de la legitimidad dinástica era positiva y necesaria, porque fortalecía la Institución y ensanchaba su base política, siempre que a fuerza de integrar a los monárquicos legitimistas², que

¹ En la obra mencionada, pg. 68, el profesor Palacio Atard escribe: "A la legitimidad de las Leyes Fundamentales se añadía así, sin ninguna sobra de duda, la legitimidad dinástica".

² Y sólo a los sectores legitimistas. Al PCE, la legitimidad dinástica le resultaba irrelevante. Santiago Carrillo, guiado por el sentido común, se había hecho accidentalista en materia de formas de la Jefatura del Estado, con la esencial condición de que la Monarquía fuera impecablemente democrática, al menos hasta la conquista democrática del poder por una mayoría social revolucionaria. Y la legitimidad democrática no estaba para Carrillo en el derecho dinástico sino en la

no eran ni muy numerosos ni muy poderosos a excepción de la capacidad de influencia del diario ABC, no se desintegrara a los sectores legalistas, no sabemos si más numerosos pero, en aquellos tiempos, sin duda mucho más poderosos.

Si se quería respetar la legalidad hasta que desembocase en una Constitución democrática, el acto de transmisión del derecho dinástico debía ser un acto privado que formalmente concerniera a la Familia, aunque materialmente, en alguna medida, nos concerniese a todos.

Si lo que se quería no era provocar sino respetar la legalidad, si el éxito de la transición requería dosis masivas de prudencia y delicadeza, de respeto al pasado y de aceptación del pasado, aunque no fuera una aceptación estimativa sino la aceptación de los hechos como realidad inmovible por dolorosos que pudieran resultar, nada más imprudente que transmitir un derecho, que la legalidad vigente no reconocía, en un acto oficial con la presencia formal de todas las instituciones del Estado. A esto sí se opuso Torcuato Fernández-Miranda. Y el Rey, que hubiera querido honrar a su padre con todos los honores posibles, comprendió y aceptó el consejo, lo

voluntad del pueblo. En cuanto al PSOE, se empecinaba aún en el republicanismo y ¿qué podía importarle a un republicano el problema "familiar" de la legitimidad dinástica? De hecho no consta, más bien consta lo contrario, que ningún líder de la oposición de izquierdas pusiera como condición, en sus negociaciones políticas con el Gobierno Suárez, la transmisión de los derechos dinásticos.

compartió, y no por debilidad, ni por tibieza ante los sacrificios de su padre, sino por estricto sentido común y sentido de la responsabilidad. Deducir de este planteamiento el menor prejuicio, la menor reticencia o animadversión de Fernández-Miranda hacia Don Juan de Borbón es un nuevo salto en el vacío que choca frente a la comprensión y al reconocimiento del propio Don Juan.

Fernández-Miranda deseaba la transmisión del derecho, pero, esto sí es cierto, le espantaba (y no por razones ideológicas sino políticas) la sola imagen del escenario que algunos imaginaban: El Palacio de Oriente iluminado como en las grandes fiestas de la Restauración. La Guardia Real de gala, a pie y a caballo. Los maceros y los ujieres abriendo paso a las autoridades. Y entre éstas, la Familia Real en pleno, ocupando lugar preferente el Jefe de la Familia Real. A un lado la Reina dinástica y al otro los Reyes legales. En frente el Gobierno en pleno, el Consejo del Reino, las Cortes, el Tribunal Supremo, la cúpula de las Fuerzas Armadas y el Consejo Privado de Don Juan. Al fondo los Grandes de España y la aristocracia venida de todos los rincones de España y, junto a ellos, los líderes de las fuerzas políticas¹.

Acaso esta imagen paródica, expuesta en tono irónico, fuera exagerada o fuera el delirio subjetivo de

¹ No opina lo mismo Javier Tusell que afirma: "Es lástima que tal renuncia no se produjera en forma más solemne y ante el Gobierno en Pleno", en *La Transición Española a la Democracia*, Biblioteca Historia 16, nº 31, Madrid, pg. 29.

algún vasallo apasionado... pero había mucho de verdad en aquel evidente disparate.

B) El Presidente del Gobierno

Carlos Arias, nombrado Presidente del Gobierno por Franco para dirigir la "nueva situación"¹ creada por el asesinato del Almirante Carrero Blanco, presentó su equipo ministerial el 4 de enero de 1974, sin ni siquiera haber informado previamente a Don Juan Carlos.²

El Príncipe, que vivió con preocupación el nombramiento del nuevo Presidente por un Jefe del Estado en grave decadencia física y muy condicionado por su entorno familiar³, enseguida se dio cuenta de que

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda: "Franco aceptó pragmáticamente las consecuencias queridas por los asesinos de Carrero Blanco" y "no supo terminar desde el mañana"

² La historia de las relaciones entre Carlos Arias y Don Juan Carlos es una historia de permanente desencuentro salpicada de menosprecios, gestos de ridícula altivez, marginaciones y desafecto.

³ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda que recogen la conversación con el Príncipe el 18 de enero de 1974 y en los que se pone de manifiesto la preocupación de Don Juan Carlos: "<Franco> cada vez está menos en las cosas y esto lo sabe Arias. Me temo que al final todo esté en manos del Presidente del Gobierno y eso no sería bueno. Carrero era para mí mucho más difícil pero me era leal, era de verdad monárquico. Arias, no lo sé; me es, si quieres, más fácil, pero ¿es leal? ¿hace su juego? No se cuál y eso me preocupa. Además en esto de la decisión del nombramiento de Arias cada vez veo cosas más turbias".

en Carlos Arias iban confluyendo "por delegación de hecho" atribuciones, hasta entonces monopolizadas por Franco, que le proporcionaban un enorme poder.

Pero Carlos Arias, que tuvo plena conciencia de su importancia, no entendió la transcendencia de la situación histórica que le tocaba vivir, se avino al papel de reformador que encauzaba un aperturismo en el que no creía y comenzó su política de apariencias que en un principio fue bien recibida por observadores y comentaristas políticos, así como por la mayoría de los medios de comunicación.

La necesidad de cambio, entendida como imperativo creado por la nueva situación nacida del asesinato del Almirante Carrero Blanco, se simboliza en el "Espíritu del 12 de Febrero."

"En su famoso discurso, escribe Torcuato Fernández-Miranda¹, Carlos Arias capta la realidad del momento y es un acierto político total de cara a las Cortes y a la gran masa de españoles que acepta el proceso histórico del Régimen y quiere su cambio. Carlos Arias logra con su discurso lo que se proponía (conectar con el momento) y se presentó, para los más, como una gran esperanza".

En este discurso de Arias "se rechazaba toda ruptura, no se consideraba viable la reforma, se postulaba

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

el cambio". "El aperturismo proyectado se basaba en la modificación de las Leyes Fundamentales no por vía de reforma, sino por vía de interpretación. Las Leyes Fundamentales tenían una cláusula de reforma, pero acceder a ella se consideraba imprudente, arriesgado y en el fondo inviable. Había que seguir otro camino: hacer modificaciones dándoles un nuevo contenido; interpretándolas desde la nueva realidad dinámica de una sociedad muy distinta, pero dentro del marco legal de las Leyes Fundamentales. El único cambio posible era el cambio por interpretación y a quienes afirmaban que el único camino posible para evitar la ruptura era el cambio mediante la reforma, se les consideraba hipócritas inmovilistas que afirmaban la reforma porque de ese modo la hacían imposible, por ser inviable desde los requisitos que exigía."¹

Lo que se pretende es maquillar la realidad, haciendo que parezca otra cosa para que todo siga igual. Se busca que el Régimen resurja de sus cenizas para sucederse a sí mismo cuando desaparezca su fundador. Evidentemente esta afirmación, que se puede predicar de Arias, no es extensible sin más a todo su Gobierno. Hay que señalar que alguno de sus ministros querían ir más allá de la política de gestos. También hay que constatar que fracasaron.

Era lo que desde hacía tiempo se conocía como "vestir el muñeco" y que Torcuato Fernández-Miranda

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

define como "la política de apariencias"¹ en el manuscrito, que por su interés y por su alcance esclarecedor, consideramos oportuno ofrecer al lector: "En diciembre de 1974, el lunes 16, el Pleno del Consejo Nacional aprobaba el Estatuto de las asociaciones políticas, después de siete días de intentos y forcejeos. El día 21 de ese mismo mes el Caudillo sancionaba dicho Estatuto. De este modo el Gobierno Arias cumplía uno de sus compromisos programáticos, anunciados en el discurso del 12 de febrero. Sin embargo el Estatuto no satisfizo a nadie. Unos lo consideraron como contrario a los Principios del Movimiento, y otros, escaso de alcance y nada satisfactorio para la apertura buscada. En realidad resultó inoperante e ineficaz. La cuestión verdadera había sido eludida una vez más y el tema quedaba en un mero vestir el muñeco. Durante mis años de Ministro oí con frecuencia esta expresión: *vestir el muñeco*. Era el enunciado de una política de apariencias frente a una política de realidades. Lo importante para aquella política era presentar las cosas bien, que *parecieran* ser aunque no fueran; lo importante no era ofrecer soluciones efectivas, sino que lo *parecieran*; se buscaba la brillantez y no la eficacia, si ello permitía mantener la posición deseada y salvar la cara".

En el mes de septiembre de 1975 culmina la crisis a la que condujo el Gobierno Arias y aflora con fuerza el resultado de su política vacilante y contradictoria, alentadora de las tesis rupturistas por ser

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

incapaz de crear un cauce que permitiera al sistema transformarse en lo que el pueblo quería: en una democracia inorgánica de corte occidental.

La situación empeora con la última recaída del Jefe del Estado, cuya salud está ya muy disminuida y todo anuncia que su final se acerca. Cuando en el mes de octubre de 1975, Franco enferma gravemente y todo hace pensar que está próxima su muerte, los que tienen poder se aferran a él con más fuerza que nunca, resistiéndose a aceptar no sólo el fin de la persona sino también que con la muerte de Franco el franquismo terminará. Al mismo tiempo los partidarios de la ruptura insisten en la necesidad imperiosa de hacer borrón y cuenta nueva, ignorando el altísimo coste que supondría el vacío de poder producido por la liquidación del Estado sin haber previsto de antemano un estricto cauce legal mediante el cual se entregara la soberanía a su legítimo titular.

Don Juan Carlos, vive esta situación con profunda preocupación y teme que la política de Carlos Arias llegue a condicionar muy negativamente la Monarquía. Es consciente de que está llegando su hora de Rey y sabe de la necesidad de una auténtica reforma política que permita el afianzamiento de la Monarquía en un Estado de Derecho en el cual las Instituciones sean el eje de un sistema fundado sobre el principio democrático. Sabe que las Leyes le obligan pero no le encadenan, porque esas mismas normas encierran los mecanismos que permitirán su modificación respetando la legalidad, y

sabe, también, que la Reforma Jurídica, como cauce para la Reforma Política, es el único camino que puede conducir a su pueblo en orden y en paz a una Monarquía parlamentaria de corte occidental. Lo demás eran aventuras de resultado ampliamente imprevisible, y, en lo previsible, indeseable.

El 30 de octubre, el Príncipe de España asume "en funciones" la Jefatura del Estado y es entonces cuando Arias juega la baza de mayor dureza: le presenta, en un momento muy delicado para Don Juan Carlos, dada la interinidad de su cargo, su dimisión como Presidente del Gobierno¹, por considerar que el Príncipe no le tiene debidamente informado de sus movimientos y actuaciones.

Hay que tener muy claro que es entonces, y no después de la muerte de Franco, cuando Arias presenta su dimisión a Don Juan Carlos y que se trata de una maniobra para reafirmar su poder y para asegurar su continuidad en el cargo cuando el Príncipe sea Rey. Es, manifiestamente, un chantaje político al futuro Rey.

El Príncipe, consciente de la gravedad del momento, no tiene más remedio que "tragarse el sapo" y consigue que Carlos Arias continúe en su cargo. De la prudencia de Don Juan Carlos sale "recrecido" el Presidente Arias, pero sólo en apariencia ya que el futuro Rey es consciente de su paradójico inmovilismo y de su

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

voluntad de permanencia para, desde la Presidencia del Gobierno, intentar la consolidación de una Monarquía limitada que permita la supervivencia del franquismo.

Durante los últimos días de Francisco Franco, una de las principales preocupaciones del Príncipe es encontrar la fórmula para apartar a Carlos Arias de su cargo y nombrar Presidente del primer Gobierno de la Monarquía a una persona de su confianza que haga realidad su voluntad democratizadora. Pero las fuertes presiones continuistas, obligan a Don Juan Carlos a extremar la prudencia y posponer el relevo inmediato de Carlos Arias.

C) El Presidente de las Cortes

Escribir con cierta extensión sobre la primera fase de la transición política, sin mencionar ni una sola vez al Presidente de las Cortes, ni por su nombre ni por su cargo, es costosa tarea que a nosotros se nos antoja imposible. Pero, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, se ha hecho. Sin duda, el esfuerzo necesario para lograr tal objetivo debió ser tan intenso y cuidadoso que merece algún reconocimiento, aunque seguramente no el de los historiadores.

Nada más ajeno a nuestra intención que hacer, ni siquiera insinuar, una biografía sobre Torcuato

Fernández-Miranda. Y si algún día se hace no seré yo ciertamente, y por multitud de razones, su autora.

Pero en contra de la opinión implícita en el trabajo de Raúl Morodo¹ (al que nos referiremos con la precisión debida), sabemos de la imposibilidad de aproximarnos con veracidad a la historia de la transición sin que emerja de inmediato la figura del entonces Presidente de las Cortes. Si además este trabajo tiene como base documental su archivo privado, aun sin el menor ánimo biográfico, algo debemos decir sobre su persona.

Se me comprenderá, y supongo que se me disculpará, si confieso una cierta irritación ante la actitud de frecuente y consciente "ninguneo" de la significación política del Presidente de las Cortes, o ante la abierta y destemplada voluntad de anatematizarle y excluirle con rudeza de cuanto haya tenido que ver con el proceso de democratización del Estado, o, incluso, ante la actitud de tenerle por hombre autoritario, enigmático, conspirador palatino para, a partir de aquí, en el mejor de los casos, ignorarlo todo de quien es una sombra opaca, o en el peor, reconocerle el mérito de convertirse en un enigma. Enigma que por supuesto, es su único mérito y el fundamento de su carrera política.

¹ Morodo, R., "La Ley de Reforma Política: Ruptura desde el franquismo", en Historia de la Transición, Diario 16, Capítulo 23, nº 129, 11-3-84.

Mas entiéndase bien. Mi irritación no nace del sentimiento, ni siquiera de consideraciones morales, sino de puros requerimientos intelectuales. Repugna a mi razón que se me obligue a instalarme en un discurso contradictorio ya que, según creo y según veremos, esta imagen del personaje (absolutamente ridícula para quienes tuvimos la suerte de conocer a la persona) no se compadece con demasiados hechos objetivos y relevantes de la Historia de España.

Pero antes de abordar las contradicciones, ejemplifiquemos someramente los juicios a los que hacemos referencia.

El 1 de junio de 1977, el diario "El País" publicaba un editorial destemplado, en el que no es difícil encontrar la turbia sombra del resentimiento y de las pasiones puramente personales tras la mano individual que movía la pluma, titulado "La dimisión del presidente de las Cortes", sobre "el ministro del pluriformismo, el parlamentario de la trampa saducea, el profesor de quien la Ciencia ignora aportación sustancial alguna al ámbito del Derecho y uno de los últimos vestigios de la dictadura", en el que se afirmaba que su despedida "es demasiado hermosa para ser genuina", "en este país hay que hacer muchas cosas con rapidez, entre ellas colocar a las figuras en su correspondiente lugar en el escenario" y "borrar la imagen de inspirador de palacio con que equívocamente quiso rodearse, de modo tan atrevido como oficioso, la figura del ahora dimitido presidente de las Cortes". "El señor Fernández-Miranda patrocinaba

doctrinalmente una Monarquía distinta de la que las normas de la democracia exigen. Ahora esperamos poder decir que las Cortes de Franco no volverán a reunirse jamás". Y concluía: "el desde ahora duque de Fernández-Miranda ha entrado en la pequeña historia con un punto de enfado" ... "algún día se contará la historia de esta dimisión"¹.

¹ No conviene detenerse en exceso en los frutos de la pasión ciega y mendaz, pero quizás la verdad exija temprar la balanza con juicios discrepantes. Hasta donde yo se, "ese profesor de quien la ciencia ignora aportación sustancial alguna", algo dejó no totalmente desestimable. Primero, un cierto magisterio, puesto que tiene discípulos que alaban sin rubor tal magisterio: Aurelio Menéndez o Fernando Suárez, o en un plano más modesto (la calificación me la impone él) el director de esta tesis que asume públicamente su condición de discípulo, que se honra en ella y que, "aunque parezca mentira", no padece por ello de un general descrédito intelectual. Segundo, respecto a la producción intelectual del profesor fantasma, pongo en el fiel de la balanza, entre los muchos juicios posibles, el de otro profesor que no adolece precisamente de la falta de respeto intelectual y moral de sus colegas. Rodrigo Fernández-Carvajal, Catedrático de Derecho Político de la Universidad de Murcia, resume la "producción intelectual" de Torcuato Fernández-Miranda con estas palabras: "Es difícil resumir en pocas líneas la obra científica de Torcuato Fernández-Miranda, y ello a pesar de que, por la brevedad de su vida y por la carga de funciones públicas que hubo de desempeñar, no sea esa obra demasiado extensa. Es difícil porque la poca extensión se apareja con una absoluta densidad, infrecuente en una disciplina como el Derecho Político, situada a caballo sobre tres distintos planos (filosófico, histórico-sociológico y jurídico) y por lo mismo inclinada a la falta interna de trabazón y a la sobreabundancia", y poniendo en relación sus escritos con su personalidad, añade "Torcuato fue denso en sus escritos porque antes lo fue en su persona; y lo fue en su persona porque quiso vivir desde y para las ideas, y lo que es más difícil aún, impregnar de ideas las circunstancias históricas que le toco vivir, para purificarlas y acendrarlas. Nadie menos coyuntural y anecdótico que él, por lo demás sabroso y bienhumorado narrador de ejemplos y anécdotas. Estuviera donde estuviera e hiciera lo que hiciera, aspiraba a encuadrar su estar y su quehacer dentro de categorías universales, y a tender puentes desde esas categorías hasta el detalle concreto de la acción; no entendía como

En un tono más o menos benevolente, y sin la viscosa agresividad de "El País", la mayoría de los medios de comunicación insistieron en el carácter enigmático del pensamiento y conducta del ex-presidente de las Cortes. Por ejemplo, el contenido del artículo "Enigma" en Blanco y Negro¹ se centraba en el siguiente argumento: "Los honores que se le han concedido, Toisón y Ducado, indican grandes servicios; pero es el único dato que de tales servicios tenemos, pues no conocemos otros detalles". En dicho artículo se decía entre otras cosas: "La lista de las personalidades que poseen el Toisón de Oro habla claramente de la importancia de los servicios a la Corona que el Rey ha querido premiar en el señor Fernández-Miranda. Pero curiosamente, si la importancia de esos servicios nos llega a través de dicho honor y de la concesión del título de Duque, apenas sabemos nada de los detalles y calidades de su labor... lo cual quiere decir que la intervención del señor Fernández-Miranda en la evolución de la política española es fundamentalmente enigmática. La serie de comentarios que han surgido en torno a su inesperada dimisión indican que el enigma es el mejor caldo de cultivo para el despliegue de la fantasía"².

el hombre de acción puede dispensarse de la responsabilidad de razonarla y legitimarla". (Boletín Informativo del Ateneo Jovellanos, nº 12, Gijón, abril 1990).

¹ Blanco y Negro, 8-14 de junio de 1977.

² El muy "ilustrado" y siempre frívolo, Jaime Peñafiel, que explotó hasta límites inconfesables el privilegiado lugar que disfrutaba en la "Corte del Pardo", pretende ahora demostrar su condición de "demócrata de toda la

Quizás haya alguna explicación más sensata del pretendido enigma y de sus silencios si se analizan desde la dialéctica política y las tensiones de poder en un régimen no democrático. Quizás deba tenerse en cuenta la explicación que ofrece el propio "enigma"¹: "Debo confesar que nunca me divirtió ser un hombre misterioso, ni un enigma. Si no expliqué mi conducta, en una u otra ocasión, fue sencillamente porque no podía explicarla; una explicación a destiempo destruye la eficacia de la conducta; mi deber era cumplir con misiones específicas y de decisiva importancia histórica, no lucirme, y mucho menos imposibilitar la acción por vano lucimiento, haciéndola imposible al explicarla, en vez de ejecutarla". Volveremos sobre estas ideas cuando hagamos alguna reflexión respecto al aparente laberinto de la polémica en torno al "asociacionismo".

vida" (muy en consonancia, por cierto, con sus periplos como director de Hola por las cortes "más prestigiosas" del planeta a fin de glosar su esplendor, v. gr. Iran y los fastos de Persépolis), y para revalidar su "monarquismo democrático" no encuentra mejor camino que la burla o el desdén hacia lo que antes había ensalzado. En "El General y su tropa", (Ed. Temas de Hoy, Madrid 1992, pg.110) nos cuenta que el Marqués de Modejar, Torcuato Fernández-Miranda, preceptor del Rey cuando era Príncipe y José María Pemán, tres personalidades no pertenecientes a la realeza, recibieron el Toisón en 1977 y en 1981. Para Peñafiel el único mérito de Fernández-Miranda es haber sido preceptor del Príncipe. Ignorando la Historia y las palabras del Rey, nos ofrece, una vez más, una versión de la historia "a su pequeña medida".

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

Pero los silencios de Torcuato Fernández-Miranda fueron utilizados, por los que no los entendían, para volverlos contra él. Las fuerzas políticas instaladas en el aparato del franquismo (aquellos que sabían que era un enemigo al que había que anular antes de que destruyera el sistema en el que estaban confortablemente establecidos y en el que poseían su parcela de poder) promovieron el mito del personaje "autoritario y de poco fiar"¹. (No debemos olvidar que Franco, cuando todavía dudaba respecto a quien designaría Presidente de Gobierno tras el asesinato de Carrero Blanco, descartó a Fernández-Miranda diciendo: "Es muy buen político pero no me fío de él"²). Y esta imagen falsa, elaborada por los más reaccionarios, fue asumida automáticamente por los "progresistas y democratas puros" que, sin haberse molestado en comprobar la autenticidad del estereotipo recibido, se limitaron a juzgar y condenar o, en el mejor de los casos, a subestimar e ignorar.

Hay en todas estas imágenes severas contradicciones con los hechos que deberían suscitar la incomodidad de quienes emitieron juicios de tal naturaleza. ¿Estamos ante la tesis del Príncipe demócrata educado por un teórico del fascismo? En verdad parece

¹ Hoy, José Antonio Girón de Velasco, en una entrevista en "El Mundo" (6-12-92) afirma: "Fernández-Miranda era un hombre quizás demasiado autoritario, no muy aficionado al diálogo..." Es evidente que Girón sigue confundiendo el diálogo entre adversarios políticos con el compadreo entre comilitones.

² El País, 1-6-77, "Un franquista de camisa blanca".

una tesis poco consistente. ¿Por qué negarse a explicar la enorme confianza que, primero el Príncipe y después el Rey, depositó en Fernández-Miranda desde la más sencilla de las claves, la más evidente y la menos tortuosa?

¿Por qué no admitir algo tan sencillo como que el Príncipe y su consejero compartían la misma visión de futuro, prepararon el proyecto y lo ejecutaron en sustancial armonía? ¿Por qué no entender que los grandes honores con los que el Rey premió a su consejero, singularmente el Toisón de Oro, no son ningún misterio, sino el simple reconocimiento de la ayuda y lealtad sin fisuras de Fernández-Miranda a la Corona y a su proyecto de futuro?

¿En qué descansa la imagen de hombre autoritario? Poco simpático con los "colegas" políticos, seguramente. Poco instalado en la sociedad oficial y en la élite económica, sin duda. ¿Pero, autoritario? ¿Dónde están los hechos autoritarios? ¿En su actitud ante los incidentes estudiantiles de Barcelona, en 1957? ¿En su oposición a las penas de muerte y en su defensa del indulto en el Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 1970? ¿En su actitud al asumir la Presidencia del Gobierno tras el asesinato de Carrero?

Acaso tal imagen se deba a su actitud respecto a las asociaciones. Mas acontece que aquella actitud era puramente táctica. El problema, como veremos, era que sólo lo sabía el Príncipe y nadie más podía saberlo sin

poner en riesgo toda una estrategia a medio plazo. Quien comprenda esto quizás comprenda mejor la confianza del Príncipe. Porque el Príncipe sí sabía que él no quería, como tampoco Fernández-Miranda, unas asociaciones "del Movimiento" y "en el Movimiento". Que otras asociaciones que desembocaran en partidos políticos quienes no las querían eran Franco y Carrero. Que entre lo que quería Franco y nada, el Príncipe prefería nada. Que el Príncipe no quería que Torcuato se marchara, porque se encontraba sólo en el Régimen y quería a Torcuato en el Gobierno. Y que de todo esto Torcuato no podía, no debía explicar absolutamente nada¹.

Lo que sí es evidente es que Torcuato Fernández-Miranda nunca fue un enigma para el futuro Rey. Don Juan Carlos, que conocía de primera mano su pensamiento y hacer político, sabía que la **reforma según ley** era el camino más duro, pero también el único seguro, para alcanzar la democracia en orden y paz civil. Pero tampoco debería haber sido un enigma para nadie que hubiera leído con sosiego intelectual "Estado y Constitución". Caer en el error de aventurar un juicio apresurado sobre el talante de Torcuato Fernández-Miranda, sin haberse detenido en el análisis de la obra en que pone de manifiesto su pensamiento político, es renunciar a conocer para poder juzgar.

¹ En su libro sobre Carrero, parece que el profesor Tusell intuye lúcidamente la realidad, buscando una respuesta a la aparente paradoja de una actitud antiasociacionista en quien consideraría imprescindibles, dos años más tarde, los partidos políticos. Cfr. "Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco", Javier Tusell, Temas de Hoy, Madrid, 1993, págs. 394 y 395.

Sin más ánimo que compensar en el fiel de la balanza los numerosos juicios escasamente gratos que sobre Torcuato Fernández-Miranda se han vertido, quizás se nos disculpe que llamemos la atención sobre algunos hechos y algunas opiniones que ofrecen otra imagen del personaje.

Existen declaraciones, realizadas por Fernández-Miranda, incluso antes de que el Príncipe aceptara la sucesión de la Jefatura del Estado a título de Rey, que acaso ayuden a comprender actuaciones posteriores como aquella frase que pronunció en el Consejo Nacional, en noviembre de 1968¹: "Mi corazón está donde ha nacido, pero mi inteligencia no" o aquellas declaraciones en televisión, en enero de 1969, que recogen los diarios del día siguiente, en las que afirmaba: "Hay dos clases de partidos políticos: institucionales y revolucionarios. El primer tipo acepta el sistema, como ocurre en Inglaterra o EEUU, mientras el segundo tiene como primer objetivo el asalto del Poder para destruir el sistema, con lo cual lo que destruyen es la sociedad y lo que crean es la anarquía y en definitiva la guerra civil. La triste historia de nuestro país es que no hemos tenido más que partidos revolucionarios, puesto que hasta en el caso de partidos integrados en el sistema, cuando eran desplazados del Poder, suscitaban de una u otra forma una actitud de rebelión, salvo en el corto periodo que siguió a la Restauración. Yo no tengo nada que oponer si las asociaciones conducen en el futuro a partidos políticos

¹ Consejo Nacional, 14 de noviembre de 1968, discusión del Estatuto del Movimiento.

totalmente integrados e institucionalizados"¹. Leídas estas frases desde el contexto de 1969 pudieran invitar a pensar en "partidos" integrados en el Movimiento, lo que no resultaba muy atractivo. Leídas hoy, con el conocimiento de lo que luego ocurrió, quizás deban ser objeto de una interpretación más profunda.

Mención especial merece su defensa, en 1967, del derecho a la libertad religiosa², pues consideramos que aquella postura pone de manifiesto su talento aperturista en el marco de la legalidad vigente.

Durante los primeros días de mayo de 1967 se discutió en las Cortes, el Proyecto de ley de libertad religiosa con la fuerte oposición del sector de procuradores que veían en este proyecto un ataque a la unidad católica, a la unidad de España y a la naturaleza del Sistema político³.

Los representantes del catolicismo político, Blas Piñar, Lamo de Espinosa, Manglano, Muñoz Alonso... manifestaron su oposición al proyecto y pidieron su

¹ Diario Madrid, 21-1-69, "El Estatuto del Movimiento en TVE", resumen de Europa Press.

² Miguel Herrero en sus Memorias (pg. 25) señala: "la ley de 1967 fue un ponderado triunfo de los sectores aperturistas del régimen, fundamentalmente del ministro Castiella..."

³ Cortes Españolas. Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia de Gobierno, presidida por don Joaquín Bau. Textos mecanografiados por los taquígrafos. Sesiones del 2, 3, 5 y 8 de mayo de 1967, en las que se debatía el Proyecto de ley regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa.

devolución al Gobierno. Intervenciones como aquélla en la que se afirma: "El reconocimiento oficial de estas confesiones no católicas traerá como consecuencia la existencia de los partidos políticos, que tan funesto resultado han dado a nuestra patria, dividiendo en facciones a los españoles y con el peligro de nuevas guerras civiles", o aquella otra en la que se señala: "Desde el momento en que estas Cortes aprueben, sancionen y promulguen la ley de libertad religiosa, estaremos en otra situación, no sólo moral, sino también política", ponen de manifiesto como los integristas pretendían cortar de raíz todo lo que pudiera oler a pluralismo ideológico.

En aquel debate intervino Fernández-Miranda a favor del proyecto de ley, con argumento demoledor porque situaba al régimen ante sus propias contradicciones, señalando que el derecho a la libertad religiosa se desprendía de las propias Leyes Fundamentales, ya que el principio segundo del Movimiento afirmaba que la doctrina de la Santa Iglesia Católica inspiraba la legislación española y esta doctrina, definida por el Concilio Vaticano II, hacía de la libertad religiosa un bien que el poder civil tenía que reconocer.

Los malintencionados retendrán del texto la apelación a las Leyes Fundamentales. Los honestos retendrán el sentido de fondo del argumento y el ejercicio de posibilismo político para la apertura del sistema.

Fernando Suárez, eficacísimo colaborador del Presidente de las Cortes como Ponente de la Ley para la Reforma Política, recuerda su época de alumno de

Torcuato Fernández-Miranda en la Universidad de Oviedo con estas palabras: "Exponía cada una de sus lecciones como si fuera la más importante de su programa y cada una de las tesis o de las doctrinas, objeto de su análisis, como si fuera precisamente la de su preferencia"... " su máxima preocupación política era lograr que los españoles fueran capaces de convivir con el discrepante, sin que cada uno tenga que renunciar a las ideas y creencias que generan la discrepancia misma"... "Pienso que a esa fundamental preocupación obedecieron esencialmente todos los comportamientos políticos de Fernández-Miranda, variados en función del tiempo, de las circunstancias y de su propia situación en las relaciones de poder, pero dirigidos siempre a defender con la misma firmeza la legalidad vigente, el imperio de la ley y la posibilidad de su pacífica y ordenada evolución"¹.

Aurelio Menéndez, catedrático y Ministro de Educación en el primer Gobierno de Adolfo Suárez, discípulo y amigo de Fernández-Miranda escribe: "Para mí y para tantos y tantos otros discípulos ha sido siempre distinto a los demás y él mismo: el gran maestro que suscitó y modeló nuestra vocación universitaria, que es tanto como decir nuestra vocación intelectual y humana"².

¹ Suárez, F. "Torcuato Fernández-Miranda, Grande de España" en El Comercio, 9-5-90.

² Menéndez, A. "Torcuato Fernández-Miranda, maestro y amigo" en El Comercio, 10-5-90.

Esta vocación universitaria de Torcuato Fernández-Miranda se pone de manifiesto cuando, en su calidad de miembro del tribunal calificador, votó a favor de Enrique Tierno Galvan, en contra de las consignas "oficiales", y no por afinidades ideológicas o políticas, sino por el reconocimiento de unos méritos intelectuales y académicos. El profesor Tierno recuerda en sus Memorias¹ que obtuvo su Cátedra de Derecho Político gracias al voto del Profesor Fernández-Miranda, que se comportó con rigor y honradez intelectual.

Rigor y honradez que fueron vejados por el "aparato" del régimen con motivo de la publicación de la 8ª Edición de su libro "El Hombre y la Sociedad".

En 1960 Torcuato Fernández-Miranda escribe "El Hombre y la Sociedad", que sería texto oficial de formación política para los alumnos de 5º curso de Bachillerato, por encargo de la Delegación Nacional de la Juventud. Merece la pena leerlo con detenimiento, teniendo en cuenta la época en la que fue escrito, y comprobar los autores que aparecen en las notas bibliográficas. Es todo un test.

Sin embargo las pocas veces que se cita esta obra, se cita mal, pues se cita la 8ª Edición y, precisamente, la

¹ Tierno Galvan, E. Cabos sueltos, Unión Editorial, Madrid, 1984.

Separata de la que Torcuato Fernández-Miranda no es el autor.¹

Veamos: con la aprobación de la Ley Orgánica del Estado, en 1967, el libro queda "anticuado" y Secretaría General decide ponerlo al día mediante una Separata en cuya redacción no interviene para nada el autor del texto inicial. Este "apéndice" no es más que un añadido fraudulento que no sólo no fue escrito por Torcuato Fernández-Miranda, sino que descubrió su existencia por azar. A raíz del conocimiento del fraude lo denunció ante quien lo tenía que denunciar², exigiendo la retirada de todos los ejemplares y la reparación del engaño con la explicación de lo ocurrido. Pero el daño ya estaba hecho y prueba de ello es que todavía hoy se le sigue atribuyendo la autoría de lo que no escribió.

Finalmente, citaremos el testimonio de Landelino Lavilla Alsina, que fue Ministro de Justicia en el primer Gobierno de Suárez y después Presidente del Congreso de los Diputados. Según Lavilla "fue una suerte para el proceso de la transición política que, en las circunstancias de finales de 1973, la presidencia del Gobierno no recayera en Torcuato Fernández-Miranda. Yo

¹ Manuel Pastor en "Las postrimerías del franquismo" pgs. 42-43 del volumen La Transición política y la Consolidación de la democracia, CIS, Madrid 1992.

² Torcuato Fernández-Miranda se entera del fraude cuando su hijo Jesús le dice que necesita un "libro nuevo de Política" porque el "viejo" ya no vale. Por su interés ofrecemos integra su carta al Vicesecretario General del Movimiento, Alejandro Rodríguez de Valcárcel. Anexo, pg. 667 y ss.

le conocía poco entonces. Pero había sostenido con él alguna conversación y, en verdad, su análisis de la situación y sus previsiones de futuro poco tenían que ver con el cliché oficializado. Creo que el efectivo impulso hacia delante, a que aspiraba, no estuvo a su alcance ni como ministro ni lo hubiera estado como presidente de Gobierno en aquellas circunstancias"¹.

Examinemos los intentos a que hacía referencia Landelino Lavilla:

- Cuando el 30 de octubre de 1969, recién nombrado Ministro Secretario General, toma posesión de su cargo con camisa blanca como manifestación pública de su concepción del Movimiento como un elemento integrador², Fernández-Miranda pone en su contra al "Movimiento Organización".

- Cuando definió la soberanía nacional como residenciada en el pueblo y nada más que en él³, levantó

¹ Lavilla Alsina, L. "Torcuato Fernández-Miranda: Un hombre para una misión", El Comercio, 11-5-90.

² Bardabio, Políticos para una crisis, Ed. Sedmay, Madrid, 1974, pg 35: Cuando Carrero le comunica que el Jefe del Estado ha decidido designarle ministro secretario general del Movimiento, Fernández-Miranda no pudo impedir una expresión de asombro "¿Movimiento? ¡Pero si yo no soy falangista!"

³ Alcocer, J.L. "Todo un político: Fernández-Miranda" en Pueblo, 3-7-76. "Que uno recuerde, ha sido el primer político español de los últimos 40 años que, desde el ejercicio del poder, definió la soberanía nacional como residenciada en el pueblo y nada más que en él. La ocasión es ya

en su contra a lo más granado del inmovilismo que no volvió a dormir tranquilo hasta que logró quitárselo de encima en diciembre de 1973.

- Cuando concede prioridad al tema de las Asociaciones como cauce para el pluralismo político, pone en su contra no sólo a los que tenían pánico a cualquier posibilidad real de apertura política sino, y sobre todo, a los que deseaban un asociacionismo a la medida para que todo siguiera igual cuando Franco hubiera desaparecido.

- Cuando su proyecto se detiene y recibe la orden de dar carpetazo al tema de las asociaciones, tiene que optar en conciencia entre servir con fidelidad y lealtad desde el cargo que ocupa o abandonar la política; y decide lo primero porque sabe que sólo puede hacer política el que tiene poder y desde su parcela de poder podrá trabajar mejor al servicio del futuro de su pueblo y del que será su Rey. Como consecuencia de esta opción, durante tres duros y largos años, no sólo se tendrá que enfrentar a los que, instalados en el aparato del Estado, "pretenden la continuidad del sistema administrada por ellos",¹ sino que tendrá que aceptar las ordenes de sus superiores. De Franco, que no quería ni las asociaciones ni los partidos, de Carrero, que no quería los partidos y temía que las asociaciones acabaran siendo partidos y del

lejana: un discurso pronunciado en el Consejo Nacional, el 29 de octubre de 1970".

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

Príncipe, que no quería que las asociaciones se convirtieran en un problema más a solucionar cuando le llegara la hora de ser Rey¹. Pero optó... a favor de los intereses del Príncipe.

El 6 de noviembre de 1972, Fernández-Miranda acude a la Sesión Informativa de las Cortes condicionado por las ordenes del Jefe del Estado ("Diga no sin decirlo")² y las preocupaciones del Principe ("Tú planea sin aterrizar")³. Ante una pregunta muy directa, improvisa la forma de no decir ni sí ni no, con el recurso de la "trampa saducea"⁴ que tanta fama de inmovilista le ha proporcionado, y, de momento, dio por zanjado el tema de las asociaciones.⁵

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda. "La actitud del Principe era muy clara. No quemar posibles soluciones, no cerrar puertas que él tendría que abrir, no agostar y hacer intransitables los caminos que tendría que recorrer". "Más de una vez me había dicho que si las soluciones buscadas no se iban a realizar, que iban a ser meras frustraciones o retos fallidos, que si sólo se trataba de "vestir el muñeco", que no las planteara, que no las abordara. "Tú planea sin aterrizar", me decía de un modo muy expresivo".

² Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda. "En vísperas de mi intervención en las Cortes, la advertencia que me hizo el Caudillo era muy clara: Diga no sin decirlo. No cierre la puerta, déjela entreabierta"

³ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda: "El Príncipe me había dicho: Si las asociaciones son verdad a mí me parecen bien; de lo contrario, es una puerta más que se me cierra."

⁴ Sesión informativa de las Cortes, 6-11-72.

⁵ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda. En aquella sesión tenía que obedecer las ordenes de Franco sin cerrar ninguna puerta que después tuviera que abrir Don Juan Carlos cuando fuera Rey. "El Príncipe me dijo

El recurso al concepto evangélico de la trampa saducea, tan manipulado, tan incomprendido, era en aquel contexto no solo un signo de lucidez y de clara voluntad política, sino además la única respuesta posible. En efecto, una trampa saducea es una pregunta sin respuesta posible, o al menos sin mas que una respuesta parcialmente verdadera, por tanto parcialmente falsa y siempre peligrosa. Si sí, malo y medio falso. Si no, peor y no menos falso. Sólo cabe, desde la veracidad, el "ni sí ni no", es decir: "dad al Cesar lo que es del Cesar y a Dios lo que es de Dios".

El decir no a las asociaciones políticas repugnaba a su propia conciencia política y contradecía la voluntad de Franco de seguir manteniendo una política de apariencias¹. (El respeto a la voluntad de Franco era obviamente presupuesto para la continuidad en la esfera de poder y tal continuidad, más allá de ambiciones personales, era la que pedía el Príncipe y la que él consideraba, con absoluta honestidad, más conveniente

riendo: "Has estado muy bien, pero quiero que me contestes a una pregunta pues has desconcertado a todos: ¿qué es lo que te has propuesto?" Recordando una expresión suya le dije: "Planear, Señor, simplemente planear".

- "Exacto, eso pensé yo" - exclamó riéndose".

¹ Prueba de esta política de apariencias es que en su Mensaje de Fin de Año, el 31 de diciembre de 1972, Franco se declaraba partidario de las asociaciones políticas, descalificando así al Ministro Secretario General del Movimiento que aparecía como el "auténtico inmovilista" ante la opinión pública.

para los proyectos futuros de una Monarquía democrática).

El decir sí era aún peor porque era aceptar la política de apariencias; era decir sí a un "pastel de liebre sin liebre" (unas asociaciones que fueran partidos políticos estaba absolutamente fuera del horizonte político de Franco). Pero aún siendo grave, no era lo más grave la profunda falsedad de ese hipotético sí, lo más grave era el problema político que se creaba, para el futuro, abriendo un proceso de pluralismo limitado en el seno del Movimiento, cosa que el Príncipe rechazaba rotundamente, y razón por la que pedía a Torcuato Fernández-Miranda que ejerciese la paciencia, "que planease sin aterrizar".

- Cuando en 1973, ya Vicepresidente del Gobierno, logra poner en marcha un nuevo intento de apertura política,¹ el asesinato del Almirante Carrero Blanco clausura definitivamente su proyecto para entreabrir las puertas a las corrientes de opinión, sin cerrar con siete llaves las que necesariamente tendría que abrir Don Juan Carlos (cuando fuera Rey) para establecer la "Monarquía de todos los españoles".

- Cuando asume en funciones la Presidencia del Gobierno, afronta la situación con serenidad y energía,

¹ El Informe de la Comisión Mixta, primer paso hacia una Ley General de Participación y Representación, debería haber sido aprobado por la Comisión Permanente del Consejo Nacional el 20 de diciembre de 1973.

evita el estado de excepción, transmitiendo a todos los españoles tranquilidad y confianza, y pone de manifiesto sus dotes de gobernante¹. Sin embargo sólo fue Presidente del Gobierno durante quince días. En su contra estaban: a) los sectores más integristas del Movimiento que veían en Fernández-Miranda un enemigo al había que anular, (Raimundo Fernández Cuesta llegó a decir: "Presidente cualquiera con tal de que no sea Torcuato, lo mejor sería que el Caudillo, usando los derechos de prerrogativa, volviera a asumir la Presidencia del Gobierno" y José Antonio Girón de Velasco, a pesar de que ahora pretende hacernos creer que hizo todo lo necesario para incluirlo en la terna, afirmó: "Tenemos que eliminar a Torcuato que ha entregado el Movimiento"²); b) los sectores franquistas ortodoxos que deseaban mantener su poder intacto en una Monarquía limitada administrada por ellos³ y c) el entorno del

¹ Hoja del Lunes, 31-12-76. Lucio del Alamo, en "El hombre que rescató la calma", escribe: El profesor Fernández-Miranda fue el hombre que en la jornada trágica del 20 de diciembre rescató la calma, apuntaló la seguridad del pueblo español..."

² Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda sobre la actitud de Raimundo Fernández Cuesta y José Antonio Girón de Velasco. En sentido contradictorio ver las declaraciones de Girón a "El Mundo" (6-12-92), en las que afirma que hizo todo lo necesario para que Torcuato Fernández-Miranda estuviera en la terna de la que habría de salir el Presidente de Gobierno que sucedería al Almirante Carrero Blanco.

³ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda. "Otros, en la línea de un franquismo sin Movimiento, sin falangistas, dentro o fuera del Gobierno, con sus matizaciones y precisiones, querían lo mismo pero de otra forma: la futura Monarquía administrada por ellos".

Pardo que forzó para el puesto a quien pensaba iba a garantizar de por vida sus intereses particulares.

Don Juan Carlos, cuando comenta que Torcuato Fernández-Miranda hubiera debido ser Presidente de Gobierno a raíz del asesinato del Almirante Carrero Blanco, señala: "Pero Torcuato se había ganado muchos enemigos entre los duros del régimen. Cuando se hacen demasiado bien las cosas, a menudo se provocan susceptibilidades. Y Torcuato había maniobrado con mucha habilidad. Había logrado calmar los ánimos de los exaltados que exigían plenos poderes para el General Iniesta Cano, director de la Guardia Civil, y había convencido a la izquierda, incluidos los comunistas, de que se quedara tranquila, sin alterar el orden en la calle, porque la menor alteración sería la excusa ideal para quienes reclamaban una política de mano dura a cualquier precio".¹

- Cuando se aleja de la política activa guarda silencio. Durante dos años, mantiene su permanente contacto con el Príncipe², termina su libro Estado y Constitución, observa y analiza la situación política española y sólo habla cuando considera necesario definirse ante cuestiones importantes.

¹ Vilallonga, J.L., El Rey. Conversaciones con D. Juan Carlos I de España, Plaza y Janés, Barcelona 1993, pg. 211.

² Testimonio del Marqués de Mondejar, 5-10-93.

Traemos aquí tres de estas manifestaciones públicas porque demuestran que su posición ante la reforma respondía a un proyecto muy elaborado que venía de mucho antes de ocupar la Presidencia de las Cortes.

En primer lugar queremos recordar una de sus intervenciones durante la discusión del Proyecto de ley de Selectividad en la Comisión de Educación durante el mes de junio de 1974¹, ya que tiene mucho que ver con el "Procedimiento de Urgencia" que dispuso, desde la Presidencia de las Cortes, con el fin de facilitar la aprobación de la Ley para la Reforma Política. Pues bien, el 7 de junio, Torcuato Fernández-Miranda habló para dejar constancia de la necesidad de una reforma del Reglamento de las Cortes, ya que las reglas de procedimiento entonces vigentes impedían que la decisión de las Cortes estuviera en el Pleno, porque facilitaban a las minorías, desde el control de las Comisiones, obstruir el trámite legislativo, cerrar el paso a las cuestiones que no les gustasen y escamotear al Pleno las cuestiones que desearan paralizar.

En segundo lugar consideramos necesario comentar aquí su intervención en el Consejo Nacional² con motivo de las discusiones sobre el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, por considerar que dejan patente la postura de Torcuato Fernández-Miranda

¹ Cortes Españolas, Diario de Sesiones de las Comisiones, Comisión de Educación y Ciencia, Sesión nº 17, 7-6-74. Pg. 3 y ss.

² Consejo Nacional, reunión de la Sección 8ª, 24-5-74.

respecto a la reforma planteada como "cambio desde la interpretación" y su apoyo al cambio desde la "reforma de la ley".

La Ley de Bases de Régimen Local, que establecía que serían electores en los municipios todos los vecinos mayores de veintiún años, significaría un cambio decisivo, pero lo que preocupaba a Fernández-Miranda no era el cambio en sí. Lo que le preocupaba era si ese cambio se afrontaría como una reforma formal de las Leyes Fundamentales (lo cual exigiría recurrir a la cláusula de reforma establecida en las mismas), o si, según defendían los partidarios del cambio por interpretación, era válido hacerlo mediante leyes ordinarias, a golpes de hecho que fueran cambiando las cosas a fuer de incumplir las leyes y crear nuevas situaciones de hecho.

El propio Fernández-Miranda explica su postura con estas palabras:¹ "En aquella ocasión intervine para poner de relieve y con claridad que mantener la paz y el orden exigía la reforma planteada con rigor y claridad, pero muchos pretendieron hacer de mi intervención la esencia del inmovilismo. Era un cambio de una ley, yo no negaba su posibilidad, exigía que se hiciera de acuerdo con la ley. Si se quiere modificar la Ley (LOE) hágase como las Leyes Fundamentales dicen". "Mi tesis estaba en la **reforma según ley**, aceptando en toda su hondura el problema, y aceptando las normas de reforma que las mismas Leyes Fundamentales establecían. El tema estaba

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda.

en que el intento de modificar las Leyes Fundamentales mediante ley ordinaria, suponía **una ruptura que anulaba la ley** y abría paso a las peores aventuras. El cambio por vía de interpretación no era una reforma, ni era una evolución. Era volver, una vez más, a la mala historia del borrón y cuenta nueva, aunque se hiciera vistiendo el muñeco y con gesto de inocencia". "Frente a ello yo hacía una afirmación pública de lo que quería que quedara constancia: **Las Leyes Fundamentales eran reformables** y había que tener el valor, si se quería la reforma, el cambio o el aperturismo, de plantearlo claramente por la vía señalada en la cláusula de reforma establecida en las Leyes Fundamentales".¹

¹ En este orden de ideas, no me sustraigo a la tentación de reflexionar sobre una paradoja que la Historia nos ha deparado en relación con la actitud frente al cambio cuando se aborda el eterno problema de la dialéctica entre legalidad y legitimidad.

El ejemplo ha sido el golpe de Estado de Boris Yeltsin quebrando la legalidad "constitucional" rusa al disolver ultra vires el parlamento y asumir todos los poderes por Decreto presidencial. Dos personas de relieve público, Alfonso Guerra y Julio Anguita, han censurado a Yeltsin, han defendido la legalidad quebrantada e, incluso, Guerra llegó a afirmar que quienes apoyaban el golpe de Estado tenían "miedo a la libertad". En realidad la confrontación, en un principio (ya veremos lo que ocurre en el futuro), se planteó (y este es el planteamiento que occidente apoyó) entre una legalidad carente de legitimidad democrática (porque la llamada Constitución Soviética, ni es en rigor una Constitución ni jamás surgió de la voluntad de un pueblo libre) y una magistratura legítimamente elegida por el pueblo y por tanto con una autoridad nacida del principio democrático (la única, porque el Parlamento disuelto nunca fue elegido democráticamente y Ruslan Jasbulatov no podía arrogarse, en buena teoría, ninguna representatividad). En síntesis, cuando se hizo imposible la convivencia entre legitimidad y legalidad, prevaleció la legitimidad, para alumbrar una nueva legalidad democrática, frente al mantenimiento de una legalidad antidemocrática. Boris Yeltsin, quebró la seguridad jurídica para alumbrar una organización libre y Guerra y Anguita lo censuraron. A partir de aquí, Alfonso Guerra debería explicar

Por último, conviene llamar la atención sobre unas declaraciones a la prensa en las que, en julio de 1974, Torcuato Fernández-Miranda, expone con rotunda claridad su pensamiento:¹

"Las Leyes Fundamentales constituyen el cuadro actual y vigente del Estado Nacional, en el que se realiza uno de los postulados de mi comportamiento político: la vida civil respecto a las leyes, base esencial de toda convivencia civilizada. Aspiro a lo que Kant llamara la certeza del Derecho: un sistema de leyes ciertas, por encima de todo subjetivismo individualista que pretende negar existencia o validez a lo que no gusta. El único modo civilizado para desear que una ley no se cumpla, es trabajar y esforzarse para que esta ley deje de ser ley, por el procedimiento que establecen las propias leyes; nunca por incumplimiento, interpretación circunstancial, pronunciamiento, violencia, etc. Se me podría objetar que el actual Régimen ha surgido de la violencia de una guerra. Y es cierto. Ha surgido de una violencia de todos;

su defensa de las tesis rupturistas frente a las reformistas en la España de 1975; su defensa de la legitimidad frente a la legalidad y su voluntad golpista de quebrar el orden jurídico y hacer de partera de un nuevo orden institucional nacido ex nudo.

Por ventura en España de 1975 se supo armonizar legalidad y legitimidad, y las Cortes franquistas fueron más generosas, o más sensatas, o más lúcidas que la Asamblea de los Soviets. Afortunadamente, lo que no pudo o no supo hacer Yeltsin, sí supo hacerlo el Rey Don Juan Carlos con la ayuda de Torcuato Fernández-Miranda y Adolfo Suárez.

¹ Declaraciones publicadas en la revista Gentleman, nº 16, julio 1974.

consecuencia en gran parte de la anarquía surgida de descalificar las leyes para no cumplirlas. Estuve en la guerra, opté, y fui beligerante; pero precisamente por eso, no quiero que se puedan volver a dar en mi país las condiciones que conduzcan a situaciones más o menos análogas. Vida civilizada es vida conforme a leyes vigentes, ciertas e inexorables, cuya base constitucional es la voluntad del pueblo; **que sólo el pueblo puede modificar de acuerdo con las mismas leyes**".

II. PRIMEROS PASOS

A) El control del aparato del Estado

Don Juan Carlos sabía, desde años atrás, que habría de iniciar su reinado sin las adhesiones internas que contribuían a consolidar el poder de Franco y era consciente de que, aunque las Leyes Fundamentales le otorgaban facultades muy amplias, esas facultades serían totalmente insuficientes si no lograba hacerse con el aparato del Estado, siendo el riesgo más inminente que el Presidente del Gobierno y el de las Cortes y del Consejo del Reino hicieran uso de sus propias atribuciones para consolidar su posición frente al Monarca. Esta percepción se agudizó, con la máxima intensidad, durante los dos periodos de la enfermedad terminal de Franco; cuando se hizo sentir, con fuerza, la

presión estrecha del entorno político y familiar del Jefe del Estado.

Esta realidad le fortalecía en su convicción de que los primeros pasos de su reinado, que tendrían que ser tan prudentes como enérgicos, deberían encaminarse al control del aparato del Estado mediante el nombramiento, para las más altas magistratura, de personas leales y en sintonía con su proyecto de reforma.

Desde el mes de octubre de 1975, durante la enfermedad final de Franco, esta preocupación se convirtió en grave inquietud porque un elemento temporal, aparentemente secundario, amenazaba con crear un nuevo y grave problema: El Presidente de las Cortes, que unos meses antes se había ocupado en forzar una prórroga de la legislatura para que un Consejo del Reino afecto le incluyera en la terna para su sucesión, cesaría, de acuerdo con las Leyes Fundamentales y al extinguirse su mandato por seis años, el día 26 de noviembre. Si Franco no fallecía antes de esa fecha y la renovación se producía sin que el Príncipe hubiera asumido la Corona, las cosas se complicaban extraordinariamente porque la capacidad política de maniobra del entonces Príncipe era evidentemente menor de la que pudiera tener el Rey.

Además había un segundo foco de grave preocupación: la actitud de Carlos Arias con el Príncipe no era correcta, ni mucho menos afectuosa y leal. Durante la enfermedad de Franco el Presidente de

Gobierno había intentado, con parcial éxito, recrearse reafirmando su posición institucional de depositario de la esencia y continuidad del régimen. En estas condiciones, si Franco se recuperaba, sería nombrado de nuevo Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino para un mandato de seis años, Alejandro Rodríguez de Valcárcel. Con él en las Cortes y con Carlos Arias en el Gobierno, con un mandato aún de casi cuatro años, el panorama no resultaba nada halagüeño.

Pero había que barajar todas las hipótesis y prever todos los escenarios (aunque luego la fortuna deparase uno relativamente favorable) y el Príncipe realiza esta tarea en estrecho contacto con su leal consejero, Torcuato Fernández-Miranda.

El futuro Presidente de las Cortes, reflexiona hondamente durante estos días y plasma sus pensamientos en breves notas.¹

"Hay que esperar los acontecimientos - escribe - pues son los hechos los que precisan y determinan la acción concreta y precisa".

Pero aguardar los acontecimientos no significa dejar de analizar las posibilidades que ofrecen ni resignarse a la sorpresa nacida de la imprevisión. Y Fernández-Miranda concreta: "Estos hechos se determinan en dos hipótesis: la muerte del Caudillo; el

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda.

cese del presidente de las Cortes el día 26 en vida del Caudillo en proceso de recuperación".

Torcuato se centra en la primera hipótesis, no porque desconsidere la segunda (aunque por su información la cree improbable) sino porque entiende que si Franco se recupera o si se prolonga su enfermedad hasta después de la renovación de la presidencia de las Cortes, el escenario que se presentaría obligaría a posponer soluciones y a esperar acontecimientos.

"El primer supuesto - continúa - se fija en función de la fecha. Producido este hecho, todo se concentra en él y en la subsiguiente jura y proclamación del Rey. Hechos que producirían un desplazamiento, en la atención política de los otros hechos".

Tal apreciación no implicaba el abandono sustancial de los otros problemas, sino la conciencia de que la sucesión había que garantizarla, cuidarla y magnificarla, contribuir a convertirla en el eje de la vida política, trasladando el resto de las cuestiones a escalones secundarios. A mayor concentración en la Corona de la opinión pública, mayor margen de maniobra para solucionar problemas cuya entidad aparente se debilita. Pero, por supuesto, se trataba de un aplazamiento formal que permitiría ganar tiempo y reconstruir los equilibrios.

Y Torcuato Fernández-Miranda escribe: "Debe aplazarse formalmente toda consideración de las

dimisiones por obligada cortesía y uso constitucional, debe posponerse, sin que obligue a ninguna decisión sobre la marcha del Rey. Deben quedar pendientes".

A continuación añade: "El tema planteado de inmediato (tras la asunción por el Príncipe de la condición de Rey de España) es el del Presidente de las Cortes. Este cesa el día 26 y se encargan de la Presidencia de las Cortes y del Consejo del Reino los respectivos Vicepresidentes. (art. 7 Ley Cortes, nº IV y Ley de Sucesión art. 4, nº IV)"

"Bajo la presidencia del Vicepresidente del Consejo del Reino, éste habrá de presentar la terna en el plazo máximo de 10 días, es decir, antes del día 6 de diciembre. (Ley Cortes art. citado)".

"Este nombramiento es fundamental para el Rey, pues será el Presidente del Consejo de Regencia en los viajes al extranjero del Rey, Presidente del Consejo del Reino, pieza clave en toda la acción del Rey y de nombramiento de los órganos capitales del Estado, Gobierno, Tribunal Supremo, etc".

"La Corona tiene al Consejo del Reino, y por ello en su Presidente, el órgano decisivo de su actividad. La persona del Presidente del Consejo del Reino, tiene que tener como condición esencialísima: la lealtad inequívoca y segura y cierta, al Rey. Las demás cualidades de capacidad, carácter, independencia, experiencia, etc. son

también importantísimas, pero secundarias respecto a aquella".

A nadie puede extrañar que quien quería realizar el cambio moviendo la palanca de los mecanismos de reforma de las Leyes Fundamentales para abrir un proceso constituyente, tuviera como órgano clave la presidencia de las Cortes, y que quien sabía que sin la voluntad y el impulso del Gobierno las Cortes no servían para nada, tuviese como órgano clave la Presidencia del Consejo del Reino.

La segunda decisión en prioridad temporal concernía a la Presidencia del Gobierno. Aquí es menester hacer hincapié en que Fernández-Miranda operaba con una hipótesis que, como se verá, era parcialmente falsa. Torcuato esperaba que el Presidente del Gobierno presentase la dimisión al Rey y lo esperaba, no tanto porque creyera ver en Arias especiales dotes de percepción histórica y capacidad de análisis, sino por razones de cortesía. Esperaba una dimisión rápida y espontánea, aunque sólo fuera formal y ávida de una inmediata confirmación en el cargo. Mas como veremos no fue así y surgió una nueva complicación.

En este orden de ideas escribía Fernández-Miranda: "Las otras decisiones fundamentales, como la aceptación o no de la dimisión del Presidente del Gobierno <como se ve la daba por supuesta>, terna para nombrar al nuevo presidente, etc, no son urgentes. Tiempo al tiempo. Los hechos cambian de día en día. En

las actuales circunstancias no cabe más que esperar, con cuidada atención a hechos y personas". Mas esta espera, continuaba, "no impide estudiar a personas y cosas, tener muy al día listas de personas y estudio de las diversas hipótesis posibles, pero subordinados a los momentos oportunos, cuando estos se produzcan, pero no antes".

Y en aquellos momentos Torcuato Fernández-Miranda no confeccionaba listas para satisfacer sus deseos, no buscaba personas necesariamente afectas, sino que mezclaba personas necesarias o adecuadas para hipótesis favorables con personas a tener en cuenta para hipótesis menos favorables o abiertamente desfavorables. La lista que confecciona (sobre la marcha, para sí mismo y, por tanto sin culpa de omisión) es una lista de personas necesarias en circunstancias diversas, lo que en modo alguno significa igual afección a cualquier circunstancia ni a todas las personas. El mismo dice: "Nombres a considerar para diversos supuestos: Carlos Arias, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, Antonio Garrigues, Manuel Fraga, Federico Silva, José M^a Areilza, Licinio de la Fuente, José María Letona, José Angel Sánchez Asiaín, Villar Mir, José Solís, Gutierrez Mellado, Pita da Veiga, Alvarez Rengifo, General Campano, Alfonso Osorio, Fernando Suárez, Alvarez de Miranda, Adolfo Suárez, Cantarero del Castillo, López Rodó, López Bravo, Rodolfo Martín Villa, José María Gamazo."

Allí se consideraba, para supuestos distintos sin duda, a Gutierrez Mellado y a Campano, a Rodríguez de Valcárcel y a José M^a de Areilza, etc. etc. Pero conviene

retener algunos nombres, puesto que hablamos de octubre de 1975, y conviene retenerlos porque todos ellos van a ser protagonistas de los tiempos ulteriores. Algunos protagonistas cantados, otros oscuros, desconocidos y aun sorprendentes. Ahí están los nombres de Areilza y Fraga, de López de Letona, de Antonio Garrigues, de Villar Mir, Pita da Veiga, Solís, Alvarez de Miranda y Gamazo. Pero ahí también están, Gutierrez Mellado, Adolfo Suárez, Alfonso Osorio, Rengifo y Rodolfo Martín Villa.

Según los diversos supuestos de hecho, estos nombres debían ser considerados, con otros análogos, "estudiados para las múltiples posibilidades: Presidentes, Ministros, etc."

Entre todos los problemas, Torcuato Fernández-Miranda consideraba que, después del nombramiento del Presidente de las Cortes, el más grave e inmediato, aunque no perentorio, era el del Presidente del Gobierno. "El Presidente del Gobierno es otra clave del éxito inicial de la acción del Rey. Las Leyes Fundamentales le dan una posición decisiva en el Estado, muy peligrosa en manos de persona que no fuera de absoluta lealtad al Rey, y muy eficaz desde esa lealtad", pero está analizando el problema en su conjunto y concluye: "Esos posibles e indudables peligros disminuyen considerablemente en el supuesto de una correlación perfecta de: Rey - Presidente del Consejo del Reino".

A partir de aquí analiza las personas que podían llegar a ser Presidente del Gobierno según las circunstancias cambiantes: "Carlos Arias (su posible continuación), Alejandro Rodríguez de Valcárcel, Antonio Garrigues, José María López de Letona".

Los dos últimos nombres suponían la mejor de las hipótesis, los otros dos una hipótesis a considerar... pero la más decisivo es que la significación política real de cualquiera de estas cuatro personas, o de cualquier otra que prefiriera el futuro Rey, dependía, de forma decisiva, de que tuviera o no una persona afecta en el Consejo del Reino. "Por todo ello, concluía Fernández-Miranda, el tema en que ahora hay que centrarse es en el de Presidente del Consejo del Reino = Presidente de las Cortes".

Si Torcuato Fernández-Miranda reflexiona y analiza, el Príncipe lo hace también, pero con mucha mayor responsabilidad. Los eventuales errores de Torcuato son subsanables, los del Rey no. Torcuato es prescindible, el Rey no.

A nadie se le escapa las estrechísimas relaciones políticas y afectivas entre Don Juan Carlos y su profesor, y nadie dudaría de los permanentes contactos que mantuvieron en aquellos días y de los temas que se trataron. Se hace aquí una reconstrucción, inevitablemente parcial, desde el testimonio de Fernández-Miranda, pero con una parcialidad limitada por la convergencia de otras opiniones y testimonios.

En el libro de Vilallonga, "El Rey", hay una referencia, inexacta en las fechas, pero exacta en el sentido de lo que expresa. Don Juan Carlos que no tiene porqué poseer una memoria enciclopédica, aunque se le haya reprochado desde algún medio, pero que tiene un perfecto recuerdo de los comportamientos de las personas y del valor de sus actos, comenta: "Cuando fui nombrado rey el 22 de noviembre de 1975, el presidente del Gobierno era Arias Navarro y el presidente de las Cortes Rodríguez de Valcárcel, los dos como tu sabes, fieles al General. Por razones políticas, y porque había que tener tranquilo al país, tuve que conservar a los dos en sus puestos durante algún tiempo. Pero cuando el 1 de julio de 1976 Arias se vió obligado a presentarme su dimisión, le pregunté a Torcuato: "¿Quieres ser presidente del Gobierno o presidente de las Cortes?" El puesto más importante del reino, después del mío, es el de presidente del Gobierno. No podía ofrecer nada mejor al hombre al que tanto debía. Torcuato me respondió sin dudar un segundo: "Al hombre político que soy le gustaría más ser presidente del Gobierno, pero puedo seros mucho más útil como presidente de las Cortes".¹

El Rey, aunque "baila" algunas fechas (él mismo lo reconoce con estas palabras: "soy terrible con las fechas"²), mantiene, diecisiete años después, una

¹ Vilallonga, J.L., "El Rey. Conversaciones con D. Juan Carlos I de España", Plaza y Janés, Barcelona ,1993, pg.97.

² Vilallonga, ob. cit. pg. 93.

perfecta percepción del sentido profundo de los acontecimientos y su generoso testimonio coincide en lo esencial con el de Torcuato Fernández-Miranda.

Ya quedó dicho que desde 1960 las relaciones de Torcuato con el Príncipe son estrechas y los contactos permanentes, con mayor o menor frecuencia según las circunstancias y los avatares del discurrir político. Pues bien, durante el mes de octubre de 1975, cuando se produce la segunda y definitiva enfermedad de Franco, estos contactos se intensifican.¹

El 17 de octubre el Príncipe llama por teléfono a Torcuato a su domicilio de Madrid, pero no logra conectar porque se encuentra en la Sierra, en donde no dispone aún de teléfono. El Príncipe deja recado a uno de sus hijos, "dile a tu padre que cuando venga el domingo me telefonee". Cuando Torcuato recibe el mensaje, no tiene intención de anticipar la llamada y decide aguardar hasta el domingo, pero el sábado le llegan noticias de la enfermedad de Franco y se pone en contacto telefónico con la Zarzuela. El Príncipe se limita a decir: "El viejo está mal. Quiero verte el lunes a las 7'30".

La entrevista en la Zarzuela se extiende desde las 7,30 hasta las 9,25. El Príncipe informa a Torcuato de la enfermedad de Franco y de su gravedad, y ambos analizan la situación política y los pasos a dar. El Príncipe presiente que está llegando su hora y se muestra

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

inquieto. Torcuato escribe: "Su línea de preocupación es la siguiente: 1) Obsesión de perdón purificador. Desligarse de la época que termina y de los políticos franquistas. 2) Nada de condicionamientos. La Monarquía no puede aceptar condicionamientos; no a los partidistas, no a los políticos que significan aceptar una línea ya muy definida de antes, o que vincularían a la Monarquía a este u otro grupo. 3) Caras nuevas; sorprender por la novedad del primer Gobierno de la Monarquía".

Y aquí se centra momentáneamente la conversación. El primer Gobierno de la Monarquía. "Hay que tenerlo todo pensado - dice el Príncipe - Creo que no podré seguir con Arias y mi candidato eres tú. Pero me temo que no va a ser posible". Torcuato repasa en un instante las largas conversaciones mantenidas durante 15 años. Sí, él fue siempre el candidato para cuando llegara el momento. Lo fue de la forma más clara desde 1973. ¿Lo seguiría siendo? Ese "me temo que no va a ser posible" ¿expresa un lúcido sentido de la realidad o una repentina voluntad de desplazarle?

La duda dura solo un instante. El Príncipe añade rápidamente: "Sabes la confianza que tengo en tí, como en nadie. Yo te necesito. No sé ni donde ni cómo, pero te necesito. Nadie me ha hablado nunca como tú y nadie ha sabido callar como tú". No. No hay voluntad de desplazarle sino conciencia de las dificultades. "Los obstáculos que hoy se volvieron a ver -escribe Torcuato- son de otra índole, son de los otros, que al parecer

siguen sin soportarme, sin entenderme, y éstos sí que me temen".

El Príncipe mostraba sus intenciones y sus temores, temores nacidos de la prudencia y de la conciencia de su responsabilidad histórica que iba más allá de personas y afectos. El Príncipe quería a Torcuato Fernández-Miranda ejecutando lo que tantas veces habían planeado, pero lo primero que le había enseñado su profesor es que la política no se hace desde los sueños sino desde la realidad, y la realidad tenía condicionamientos difícilmente salvables: había que respetar la legalidad formal. Nombrar a Fernández-Miranda Presidente de Gobierno exigía cesar a Carlos Arias y conseguir una terna favorable de un Consejo del Reino desafecto. Remover simultáneamente al Presidente de Gobierno y al Presidente de las Cortes, sin tener un previo control del aparato del Estado, era una aventura que comprometía no sólo la Monarquía sino también el proceso democrático e, incluso, en el peor de los casos, la paz civil.

Torcuato Fernández-Miranda es consciente, también, de que el Príncipe, que estaba dando pruebas de lucidez y comprensión de la realidad política sobre la que debía operar, pecaba aún de un punto de voluntarismo.

El Príncipe es hombre tenaz y pone su tenacidad al servicio de sus objetivos. El quisiera un giro rápido; cambiar simultáneamente Presidente de las Cortes y Presidente de Gobierno... pero empieza a comprender

que no será posible respetando la legalidad, y la quiere respetar porque considera que es el único camino que conduce a la integración y no al enfrentamiento.

El mismo lunes por la noche vuelven a llamar de la Zarzuela para que vaya el martes. Pero coincide con una reunión del Consejo Nacional¹ y se acuerda que conviene que no falte, retrasándose la entrevista para el miércoles a las 7 de la tarde.

Esta segunda entrevista, dura desde las 7 hasta las 8,20 y discurre por los mismos caminos que la primera: la salud de Franco; el análisis de la situación política; los pasos a dar... y entonces, la pregunta, "¿Quieres ser Presidente de Gobierno o Presidente de las Cortes?" Torcuato respondió sin dudar un segundo: "Al hombre político que soy le gustaría más ser Presidente del Gobierno, pero puedo seros mucho más útil como Presidente de las Cortes"² y desgrana sus razones: la reforma hay que hacerla desde las Cortes y el Consejo del Reino, las palancas para remover la situación sin quebrar la legalidad están allí. Además, no ve nada claro que en un primer momento se pueda cesar a Arias, que se está encastillando en el poder y que se muestra

¹ Primera Sección del Consejo Nacional: "Principios Fundamentales y desarrollo político".

² Gregorio Morán (Adolfo Suárez, Historia de una ambición, Planeta, Barcelona, 1979, pg. 15) lo cuenta así: "Aseguran que respondió al Rey: - Prestaré mejor servicio a la Corona presidiendo las Cortes ... y el Consejo del Reino -".

ostensiblemente como hombre de Franco y albacea del franquismo.

El Príncipe no ignora estas dificultades. El mismo empieza a sentir presiones, algunas como se verá desde su propia casa, en favor de la continuidad de Arias. "El Príncipe - escribe Torcuato - está más realista. Piensa que no es fácil prescindir de Arias y esto le preocupa". "La Monarquía - decía el Príncipe - tiene que dar desde el principio una imagen nueva. No puede seguir todo igual y Arias es un condicionamiento". El Príncipe comienza a resignarse: "No creo que pueda cambiar a Arias si tengo que prescindir de Rodríguez de Valcárcel para nombrarte a tí Presidente de las Cortes. Al menos, en los primeros momentos, tendría que seguir". "Pero no le gusta esta idea - escribe Torcuato - aunque la acepta".

La conversación gira una y otra vez sobre los mismos temores y Torcuato continúa insistiendo en los argumentos para optar por la Presidencia de las Cortes. Los desarrolla pero no todos. Por delicadeza prescinde de uno. Se lo oculta al Príncipe, pero lo escribe: "Veo en el Príncipe aprecio muy claro, aprecio, estima y confianza. En nadie de los políticos confía como en mí; pero en cierto modo soy "incómodo", me teme. Aunque este "me teme" no se puede tomar al pie de la letra: es como si viera en mí demasiado a su profesor y "que le puedo". Ya comentaremos esto". Y lo comentó, dos años más tarde con una visión retrospectiva de los acontecimientos. En 1977 escribía esta nota: "sabía muy bien del sincero afecto del Príncipe hacia mí,

demostrado mil veces. Sabía que los otros, no me querían y me temían; sabía que en mis cordialísimas relaciones con el Príncipe había un punto que las hacía fáciles y a la vez difíciles. El Príncipe tenía hacia mí cariño y respeto; eran fáciles porque a lo largo de mi constante relación con él, desde 1960, habíamos empleado una gran sinceridad. El era directo en sus manifestaciones, yo siempre sincero, ejercía la veracidad y el Príncipe me había concedido el derecho a la impertinencia. Cuando mi sinceridad, "mi voto de veracidad" se hacía difícil, yo le decía ¿me concede Vuestra Alteza el derecho a la impertinencia? El se reía, me decía "venga ya ...", y todo se hacía fácil. El supo muy pronto que jamás hablaba con nadie de lo que hablaba con él, y esta discreción mía le hizo descansar en mí grandes confianzas. Valoraba mi juicio y mi opinión, mis criterios y sé lo muy en cuenta que los tuvo siempre, aunque siempre conservó su independencia de criterio. Yo contribuí a formar sus criterios y decisiones, pero jamás le sustituí en sus decisiones y opiniones; le serví y no le utilicé. Todo esto lo sabía y lo apreciaba. Pero había algo que le hacía temerme; es decir, no le resultaba cómodo, aunque siempre fomentó mi incomodidad¹. Todo esto le hacía quererme como consejero pero, en el fondo, y aunque a lo mejor ni él mismo lo supiera, no me veía del todo

¹ Clara referencia al derecho de impertinencia, es decir, a las verdades o los juicios y opiniones desagradables, negativos o molestos, que Torcuato Fernández-Miranda nunca calló y que el Príncipe nunca eludió, e incluso los fomentó. Quien está obligado a vivir rodeado de cortesanos está en mejores condiciones para apreciar la veracidad y la ausencia de halago o de adulación, e incluso la dureza de quien le sirve con lealtad.

como gobernante. Yo veía que en este punto mi situación podría engendrar una cierta tensión, e incluso choque, si yo me instalaba en una esfera clara de decisiones como la Presidencia del Gobierno". La influencia y la autoridad intelectual y moral que el Príncipe reconocía a Torcuato era tan grande que la situación podía llegar a ser asfixiante con un Presidente de Gobierno, "profesor", "tutor" y "confidente". La libertad e independencia del Rey requerían un relativo alejamiento. "El transcurso posterior de los hechos - concluye Torcuato - me iba a demostrar que este modo de ver las cosas era cierto. Y creo que el saberlo y aceptarlo facilitó mi comportamiento".

Volviendo a octubre de 1975, no es difícil suponer que durante estos días hay una movilización casi general de la "clase" política instalada en el régimen para buscar posiciones, preservar intereses o mantener el poder. Ni es difícil suponer las grandes presiones y consejos, más o menos desinteresados, que recibió el Príncipe para tomar decisiones en un sentido o en otro. Las presiones y movilizaciones más intensas, iban dirigidas a conseguir la continuidad de Arias con el argumento de no dar sensación de desmantelamiento del régimen, y una de las personas que más se manifestaba en este sentido, y que más presionaba sobre el Príncipe, era Alfonso Armada.

Pero, sorprendentemente, el domingo 26 de octubre los acontecimientos parecen dar un giro brusco. "El jueves 23, escribe Torcuato, me telefona el Príncipe

directamente: "no salgas - me dice - si sales deja el teléfono de donde estás". Pero pasa todo el día sin que vuelva a llamarme. Tampoco la mañana del 24, y como ya tengo teléfono en Navacerrada, salgo para mi refugio en la tarde del viernes 24 de octubre". Ante las noticias del agravamiento de la enfermedad de Franco, Torcuato regresa a Madrid el sábado a las dos y media de la tarde. Hacia las 6 de la tarde de ese sábado, le llama por teléfono el Embajador Villacieros, Jefe de Protocolo de la Casa del Príncipe: "Procure no salir de casa. El Príncipe le llamará. Si tuviera que salir deje dicho donde está y el teléfono al que se le puede llamar". "A la noche, a las dos menos cuarto, ya en la madrugada del del domingo 26 me telefonea el Príncipe. Está él directamente al teléfono: —Quiero que vengas mañana a las doce y media. Me dicen que los periodistas están en la puerta de la playa; te enviaré un coche para que entres por Casaquemada; prefiero que no sepan que vienes tanto por aquí. ¿Te parece bien? —Me parece bien".

Si contamos estos detalles, es porque son preludio de una anécdota, que Torcuato vivió con más regocijo que inquietud, y que ilustra la afirmación sobre las movilizaciones masivas de la clase política.

El coche de la Casa del Príncipe tenía que llegar a las 12 y a las 11 Torcuato había citado a Laureano López Rodó que "está pesadísimo y no se detiene". "Como es costumbre en él, no fue puntual, y llegó media hora más tarde de lo convenido".

Lo último que Torcuato deseaba era que Laureano viera llegar el coche de la Casa del Príncipe y tuviera pruebas del contacto estrecho que hasta entonces sólo intuía pero no sabía. Torcuato movilizó a sus hijos para que estuvieran atentos a la llegada del coche, lo desplazarán del lugar y, en definitiva, lo ocultarán a los ojos de López Rodó. No hubo problema porque Laureano se marchó cinco minutos antes de la llegada del coche.

"Laureano llegó a las once y media realmente nervioso. Para él el Caudillo se moría en cosa de horas. Laureano quiere meter baza en todo; sugiere, dice, casi impone. El Príncipe tenía que cambiar de Gobierno y nombrarme a mí. Y "yo" claro tenía que llamar a quienes conmigo estaban cuando el asesinato de Carrero, y conmigo seguían estando". "Le dije que todo era prematuro, que había que esperar y que entonces hablaríamos. Le dejo decir, no objeto nada, más bien le doy a entender que bueno, pero le eludo diciendo que todavía es pronto..." "No vayas a cometer el mismo error que en el 73 - añade Laureano - hay que tenerlo todo previsto y actuar, presionar, adelantarse..." "Le digo que lo siento, que tengo que salir, que me había dicho que sólo eran unos minutos, que le cité a las once y había llegado tarde. Y cosa curiosa, en contra de su habitual pesadez y tenacidad, estuvo dócil, me pidió disculpas y se fue"¹.

¹ Parece que el juicio de Torcuato no era del todo exacto, pues en la rápida despedida de Laureano había menos de docilidad que de prisa porque, según el propio López Rodó cuenta en sus Memorias, a las 12 estaba citado con Areilza en casa de López de Letona, cita a la que sin

La entrevista con el Príncipe tuvo un prólogo cariñoso y simpático que narra Torcuato en sus notas: "Estoy esperando en la Sala. De pronto se abre con cierta violencia la puerta y entra corriendo el Príncipe seguido de Don Felipe y las Infantas, tras ellos la Princesa que al verme se queda en la puerta riéndose. El Príncipe se coloca detrás de mí y le dice a Don Felipe: ahora ya no me pegas, me defiende este señor".

La entrevista es larga, hasta las dos y media, y gira sobre los mismos temas aunque con sorprendentes novedades. El Príncipe insiste en su idea de que es al principio cuando tiene que jugar fuerte y rodearse de personas de su absoluta confianza, pues de lo contrario quedaría muy condicionado. Pero el mayor enemigo de este planteamiento, lo tiene en su casa y es Alfonso Armada. Según comenta el Príncipe, Armada le repite que "eso le erosionaría gravemente, no puede actuar así. Eso lo podría hacer el Caudillo, pero no Vuestra Alteza, sería un error de entrada". Mondejar era sensible a este planteamiento aunque mucho menos tajante.

El Príncipe le cuenta a Torcuato que el sábado (ayer) había invitado a comer a Nicolás (De Cotoner y Cotoner, Marqués de Mondejar) y a Alfonso Armada y, "respecto a tí, ellos se inclinan más por Presidente de Gobierno que de las Cortes". El Príncipe vacila y repite

duda también llegó tarde. Lopez Rodó, L., "Claves de la Transición", Plaza y Janés, Barcelona 1993, pg. 158.



los argumentos de sus invitados. "El me dice que tanto Nicolás como Alfonso son partidarios míos; pero que me ven más como Presidente del Gobierno que como Presidente de las Cortes, pues entienden que Arias no puede seguir".

La perplejidad de Torcuato se hace infinita. Armada ha presionado hasta la pesadez para que no se produzca un desmantelamiento del régimen, para que no se sustituyan al tiempo Presidente de Gobierno y Presidente de las Cortes, y ha sostenido con insistencia la necesidad imperiosa de la continuidad de Arias ¡Y ahora sostiene la remoción de Arias y su sustitución por Torcuato! Es obvio que a él le gustaría ser Presidente del Gobierno. Es claro que el Príncipe se lo ha ofrecido. Pero el problema no es ése. El problema es determinar donde puede servir mejor, donde el nombramiento puede ser menos dificultoso y donde el nombramiento puede provocar menos resistencias y menos erosión de la Corona. En sus conversaciones con Don Juan Carlos se había inclinado por la Presidencia de las Cortes; y ahora presionaban al Príncipe, desde su propia Casa, para promoverle a la Presidencia del Gobierno que ambiciona pero que sabe que no debe aceptar. "Alfonso - añade el Príncipe - me dice que hay que confirmar a Alejandro Rodríguez de Valcárcel y que con su ayuda será fácil sustituir a Arias y nombrarte a tí. Nicolás es mucho más prudente y menos tajante".

Se acabó la perplejidad. Las cosas empiezan a estar meridianamente claras, y lo que ahora emerge es

pura y llanamente desconfianza. Torcuato reitera sus argumentos a favor de la Presidencia de las Cortes y calla sus pensamientos más hondos porque "el derecho a la impertinencia" no alcanza a llamar, sin pruebas, traidor a Armada.

Calla ante el Príncipe pero en casa, a la tarde, escribe: "He adoptado la actitud de siempre, no quiero ni pido nada, pero estoy disponible para todo". A continuación reflexiona: "La conversación ha sido larga y muy importante, sin desperdicio. Toda la tarde pienso en ella, y escribo las siguientes conclusiones, a modo de hipótesis de trabajo para la meditación: Es indudable la confianza del Príncipe, me necesita pero creo que en el fondo me prefiere en un sitio que no le condicione. Debo expilcarme. El Príncipe busca un hombre clave, de su confianza, para actuar y sin duda alguna me destaca a mí. Además sabe que estoy en lo que él plantea y quiere, y que seré leal en la conformidad y en la posible discrepancia". Añade, a continuación, unas reflexiones que indican tanto la disponibilidad como la preferencia. Preferencia no nacida de la ambición personal (que sin duda le inclinaba hacia la Presidencia del Gobierno) sino del vencimiento de esa ambición para ponerse al servicio de lo conveniente. Por eso añade: "En la Presidencia de las Cortes es donde le serviría mejor y le condicionaría menos. Me acepta como consejero, pero no soportaría un tutor."

Torcuato Fernández-Miranda es consciente de su influencia sobre el Príncipe, que nace de una larga

relación y un largo magisterio, pero también sabe (y públicas son sus palabras en la Escuela Diplomática¹) que la Corona, en un régimen democrático, no admite tutelas ni validos y que Don Juan Carlos, bajo su apariencia bondadosa y disciplinada, guarda una energía y una tenacidad para lograr sus objetivos que admite consejeros y colaboradores, pero que no tolera patronazgos ni tutelas. Don Juan Carlos era plenamente consciente de que cuando llegara su momento de Rey estaría sólo y tendría que trabajar "sin red" como los trapecistas.² Las decisiones que tuviera que tomar para hacer posible la Monarquía de todos los españoles serían sólo suyas y, todavía hoy lo recuerda con estas palabras: "Durante un año fui el único dueño de mis palabras y mis actos"³.

Desde este planteamiento de renuncia a la Presidencia del Gobierno ofrecida y rechazada, era preciso reflexionar sobre la nueva situación planteada por las presiones de Armada "promocionándolo" para la Presidencia de Gobierno, y Torcuato Fernández-Miranda escribe: "No me gusta Alfonso Armada. Armada sostuvo siempre que en los primeros meses Arias era insustituible, si no parecería una ruptura demasiado violenta con el Caudillo. No me gusta; su actitud para mí es esta: hagamos que ahora no sea Presidente de las Cortes, cuya vacante se produce, nombremos a Rodríguez

¹ Apuntes Escuela Diplomática. Curso 1974-75.

² Vilallonga, ob. cit. pg. 96

³ Vilallonga, ob. cit. pg. 230.

de Valcárcel; después tampoco será Presidente. Tengo que pensar mucho en esto". "Creo que Alfonso Armada juega, respecto a mí un juego sucio, al menos un juego doble. Tampoco sé precisarlo bien, pero no me ofrece duda. Diría que quiere anular mi posible influencia con el Príncipe. Hay que esperar".

Pero no hay mucho que esperar. Torcuato Fernández-Miranda recuerda una frase de Armada que entra en radical contradicción con el planteamiento que le había contado el Príncipe. "Cuando le pregunté al Príncipe sobre las intenciones de Alfonso Armada me dijo: "El te valora mucho, sin embargo me dijo: Torcuato es un gran profesor, pero de político, nada" ¡Y después de tal juicio, presionaba al Príncipe para que le nombrara Presidente del Gobierno! No es de extrañar la conclusión de Fernández-Miranda: "Mientras no sepa sus motivaciones, no sabré a que atenerme respecto a él. Pero en él tengo un enemigo, esto no ofrece duda". Además, existía un problema aún mayor, y éste era que Torcuato veía en Armada no sólo un enemigo suyo sino también del Príncipe. Intuía que la operación no estaba sólo destinada a desplazarle a él sino, sobre todo, a confirmar a Arias. Reeligiendo a Rodríguez de Valcárcel, el Consejo del Reino se le escapaba al Príncipe acaso de modo definitivo, y las posibilidades de elegir una terna favorable a las intenciones del Rey disminuirían de modo radical. La operación era muy clara: Confirmar a Valcárcel para confirmar a Arias y desplazar a Fernández-Miranda, afirmando el poder de Armada. Crear una situación política para controlarla y administrarla.

Los hechos posteriores avalan la reflexión. Cuando Fernández-Miranda fue elegido Presidente de las Cortes, las preocupaciones de Armada por sustituir a Arias se esfumaron y retornó a su tesis de la necesidad de la continuidad.

Seguidamente, hace un repaso de las personalidades del régimen que nunca han comprendido su independencia, y que siempre le han reprochado su actitud "enigmática" que acaso pudiera traducirse por su escasa presencia en las cadenas de montaje del Régimen: "Luego están los otros, tipo Martínez Esteruelas, siempre en contra. Los López Rodó, Allende, López Bravo, los Sordo, etc. Los tipo Rodríguez de Valcárcel, el mismo Arias, los que repiten: inteligente, pero intratable, antipático; independiente pero sin gente detrás, ni poder alguno de convocatoria". Y la desafección, o la franca hostilidad, se hace explícita de forma sinuosa e indirecta. Nadie le dice al Príncipe que Torcuato no es la persona adecuada. Nadie le dice al Príncipe que Torcuato no es una solución sino un problema. Nadie habla con valentía ni con franqueza. La presión se hace indirecta y utilitaria, pragmática y "razonable": "Esta actitud se concreta ahora en decir: El Consejo del Reino jamás le incluirá en una de sus ternas. Sería necesario que V.A. presionara a fondo y ni aun así. Ni Lora, ni Girón, ni Oriol, ni Primo votarían nunca a Torcuato. Sería un error. Sería gastarse".

Torcuato concluye su reflexión situando el problema más allá de las personas. Situándolo en el horizonte de los hechos y de las intenciones: "Su preocupación esencial (la del Príncipe) es esta: Buscar un hombre que desde la total lealtad sepa cumplir la misión histórica de hacer una Monarquía que no pueda seguir sin más el franquismo. El Rey ha de hacerlo sin faltar un ápice a su juramento pero ha de hacerlo".

A las doce y cuarto de la madrugada ya del día 27, el Príncipe llama por teléfono a Torcuato. Sólo dos temas: "La enfermedad de Franco se agrava, la impresión general es que las cosas se precipitan. Armada está obsesionado con el discurso ante las Cortes, le he dicho que vaya a verte".

El lunes 27 de octubre, Armada llama a Torcuato al Banco de Crédito Local. Le dice que quiere verle y conciertan una cita para las cuatro y media en el domicilio de Torcuato. La reunión dura algo más de una hora (4,38 a 5,55) y el tema, naturalmente, es el discurso del Príncipe ante las Cortes, en su juramento como Rey.

"Armada - escribe Torcuato - está muy suficiente y creo que me da algunas claves de su conducta conmigo. Tiene celos de toda influencia que no sea la suya, no quiere verme en puesto preeminente. Tiene un borrador del discurso y está muy pagado de su obra. Veo que le molesta cualquier observación y no se la hago. En cualquier caso ya le hablaré al Príncipe. El texto no me gusta del todo. Pero me parece precipitarse ¿o no? De

todos modos sé que el Príncipe me preguntará y ya le haré a él las observaciones. Para qué herirle a Armada. Lo que no ofrece duda es que vino a verme por indicación del Príncipe y esto no le gusta porque cree que le humilla". Torcuato manifiesta una opinión última: En la Zarzuela todos se identifican con los Príncipes, Mondejar de un modo especial y exquisito. Como expresión de la opinión de los Príncipes "hay un ambiente general de respeto y simpatía hacia mí". "Pero Alfonso Armada más que compartir los planteamientos del Príncipe, parece adaptarse a ellos".

Para no entrar en detalles irrelevantes, carentes de transcendencia, pesados y ociosos, digamos que, manteniéndose los contactos permanentes del Príncipe con Fernández-Miranda, no hay acontecimientos significativos hasta el miércoles 5 de noviembre.

Hasta entonces lo que hay son dos cosas. De un lado, una cierta angustia por la prolongación de una situación irreversible; que Franco se muere es evidente, pero también lo es que el fallecimiento puede dilatarse en el tiempo, y esto es grave. Cada día que pasa la posición del Príncipe es más delicada. El tiempo juega a favor de los albaceas del franquismo que se movilizan y quieren atar cabos, que despliegan, cada vez con mayor temor y mayor energía, todas sus armas para preservar el poder. El mantenimiento artificial de un Franco, doliente y consumido, les es útil a ellos, aunque no al Príncipe ni al pueblo español que vive la agonía, como tantas veces,

dividido y extremoso, con melancólica angustia o con tenebroso gozo.

De otro lado, algunas previsiones de futuro se han aclarado ya. La operación Armada ha fracasado y el Príncipe mantiene su decisión de que Torcuato será Presidente de las Cortes cueste lo que cueste (y le costará mucho). El Presidente de Gobierno quizás, en una primera etapa, tenga que seguir siendo Arias... Pero el tema aún no está cerrado. ¡Si el Príncipe pudiera removerlo...! Pero hay que ser prudente.

Don Juan Carlos que desea de todo corazón sustituir al Presidente del Gobierno, no sólo por razones de desencuentro personal sino sobre todo porque no cree en su voluntad democratizadora, siente el peso del poder de Arias como albacea del franquismo y duda de la posibilidad de removerle en un primer momento. Es entonces cuando Don Juan Carlos le propone a Torcuato Fernández-Miranda la confirmación inicial de Arias, su nombramiento como Presidente de las Cortes a la espera, meses después, de nombrarle Presidente de Gobierno.

Y es entonces cuando Torcuato le expone al Príncipe que su planteamiento no es viable. Que a su juicio lo más adecuado es la Presidencia de las Cortes, pero que si llegase a considerar la conveniencia de que accediera a la Presidencia de Gobierno, eso tendría que hacerse ahora. Lo que no debía considerarse es ser primero Presidente de las Cortes para ser meses después

Presidente del Gobierno¹. Al Príncipe no le convence del todo el argumento. No obstante se toma la decisión definitiva de que Torcuato acceda a la Presidencia de las Cortes.

Mas si esta decisión está ya tomada, y si crece el convencimiento de que no habrá más remedio que confirmar a Arias, este último tema aún no está totalmente cerrado. Este contexto abre la puerta a las presiones de diversos sectores del régimen para imponer su candidato. No decimos que las presiones no hubieran existido desde siempre, que sí existieron, sino que la realidad política empezaba a hacerlas verosímiles y mientras el tema estuviese abierto no dejarían de producirse. Esto es en suma, el contexto en el que se desarrolla la "operación Lolita".

José María López de Letona era hombre que disfrutaba de una buena imagen ante el Príncipe y que estaba siendo promocionado desde hacía algún tiempo por diversos ministros y ex-ministros con acceso a la Zarzuela y entre ellos de manera destacada por Alejandro Fernández-Sordo. Al Príncipe, desde luego, le hubiera gustado en extremo poder sustituir a Arias por López de Letona. Por otra parte, Letona había sido ministro bajo la vicepresidencia de Gobierno de Torcuato Fernández-Miranda y éste le tenía por hombre valioso y eficaz. Alfonso Fernández-Miranda recuerda que en sus

¹ El desarrollo argumental de las razones expuestas para este rechazo se recoge en el Capítulo 4 de esta obra.

conversaciones, al hilo de la dirección de su tesis doctoral, hablando de los diversos ministros de los que Alfonso recababa su opinión, siempre en tono distendido y con el humor que Torcuato desplegaba a raudales con quien mantenía relaciones afectivas y extrapolíticas, al llegar a López de Letona, contestó: "Buen ministro. Inteligente y eficaz... aunque un poco "jaimito". Qué entendía por "jaimito" no fue del todo despejado: un poco maniobrero, un poco conspirador... no todo lo discreto que debiera.... Mas, pese al matiz, el juicio era positivo, uno de los más positivos respecto a aquel Gobierno, "uno de los mejores ministros". Torcuato, pues, no sólo no tenía, en principio, ninguna oposición a la "operación Lolita", ni tenía la menor duda de que López de Letona era un avance muy significativo con respecto a Carlos Arias. Cuestión distinta es que no recelase de la "operación" (que sí recelaba) y que no dudase de su viabilidad (que sí dudaba, hasta el punto de no tomársela demasiado en serio aunque sí tomó en serio determinadas maniobras colaterales).

El miércoles, 5 de noviembre, López de Letona visita a Fernández-Miranda antes de acudir a la Zarzuela a visitar al Príncipe. Se habla de la situación política. "Me hace - escribe Torcuato - una exposición de apertura y cambio y, me parece, quiere demostrar que tiene grandes contactos con socialistas, Solana, F. Gonzalez, etc..." Torcuato se limita a escuchar.

El viernes 7 de noviembre, cuando está a punto de salir para Navacerrada, a las cuatro y media, el

Príncipe llama por teléfono a Torcuato. - "Se lo han llevado a la Paz, está muy mal, van a intervenirle otra vez. Ven a verme". - "¿Cuándo?" - "Ahora mismo ¿puedes?"

En la entrevista se abordan de nuevo los mismos problemas y el Príncipe que sigue aferrado a la idea de cesar a Arias, pese a percibir su enorme dificultad, parece inclinarse de modo decidido por la candidatura de López de Letona. "Pienso - me dice- en José María López de Letona, como ya te anuncié. Lo he pensado mucho y creo que Letona lo hará muy bien". Torcuato no dice nada, pero desconfía de la "operación", no por el nombramiento de López de Letona que le parece bien, sino porque intuye que detrás hay una "verdadera operación" más compleja y menos clara de lo que parece. En cualquier caso, guarda silencio.

El miércoles 12 de noviembre, nueva entrevista en la Zarzuela desde las siete y media a las nueve y cuarto. Tras el análisis de la situación (lo que podríamos llamar el despacho ordinario) vuelve el tema de López de Letona y la necesidad (desgraciadamente poco posible) de sustituir a Arias. El Príncipe y Torcuato coinciden en el análisis, y Torcuato lo resume después por escrito: "Los ministros, salvo Valdés, O. Públicas, no sienten verdadera adhesión a Carlos; Carro y García Hernández están con él, pero no como Valdés. Allende, Martínez Esteruelas, Sordo, los Militares etc., están en creciente despegue, asustados del modo de ser de Carlos. Creen que no es persona para situaciones como las actuales". "Recuerdo ahora - escribe Torcuato, fuera ya de la

reflexión compartida con el Príncipe - a Allende en la ventana de allá del despacho de Ayudantes, en una de mis visitas para interesarme salud de C. (sic. Caudillo); por cierto aquella que llegaron los P.P. (Príncipes); en un momento a solas con Allende, le pregunté: Bueno, y Carlos Arias ¿qué? Y, ni corto ni perezoso, me dice: ¿Te acuerdas cuando decíamos si Carrero sabía o no dirigir un Gobierno? Pues al lado de Arias, Carrero era Von Karajan. Este es incapaz".

El jueves 13, a las 5,45, el Príncipe llama por teléfono a Torcuato "muy preocupado" y le cuenta la reunión con los Ministros militares, la dimisión de Carlos Arias y la posterior visita que, por su encargo le hace el Marqués de Mondejar.¹

"Aquí - escribe Torcuato - hubo un grave error explotado por Carlos. Los Ms (Ministros) Militares muy preocupados sesgo Marruecos van a verle. Carlos entiende que el hacerlo sin conocimiento y autorización de él es intolerable, supone falta de confianza, etc. y amenaza con presentar su dimisión". "El Príncipe se asusta, se disculpa, me falta experiencia etc. Carlos percibe lo que hay de inseguridad y aprieta". "Carlos A. ¿juega a ganar la baza al Príncipe? Parece que sí. Este (el Príncipe) comprensiblemente agobiado aún insiste en la debilidad de enviar a Mondejar. C.A. se crece" y tiene la

¹ El episodio que recoge Joaquín Bardabio en "El dilema, Un Pequeño Caudillo o un gran Rey", Strips editores, Madrid, 1978, pgs. 17 y ss., y en "Los silencios del Rey", Strips editores, Madrid, 1979, pgs. 129 y ss., está recogido en este trabajo en páginas posteriores.

desfachatez de decirle a Mondejar - con intenciones evidentes - que "al Caudillo lo tienen hibernado a 33º" "C.A. pretende alargar lo más una existencia inexistente. Juego de Arias para tomar toda la dirección del poder".

Ese día Arias gana muchos tantos en su posibilidad de conservar momentáneamente el poder, pero pierde los pocos que tenía en la estima del Príncipe y de Torcuato Fernández-Miranda.

El Príncipe, a juicio de Fernández-Miranda, comete un error táctico al despachar con los Ministros militares de espaldas a Arias, ya que aunque el gesto denotaba un enorme sentido de la responsabilidad ante un problema abrumador, suponía dejar al descubierto su debilidad política como Jefe del Estado en funciones, Jefe de Estado a quien el Gobierno quería utilizar cuando necesitaba su ayuda pero que al mismo tiempo procuraba ignorar.

Don Juan Carlos, para quien la Jefatura del Estado en funciones era un peligroso e incómodo corsé que le ataba al pasado, sin que el poder meramente formal que le atribuía el cargo le permitiera "hacerse cargo" de la situación, estaba entre la espada y la pared.

Es obvio que el recibir a los Ministros militares de espaldas al Presidente de Gobierno era un error tratándose de un Jefe de Estado en funciones a quien el Gobierno negaba poder y autoridad. Pero no es menos cierto que el sentido de la responsabilidad del Príncipe

ante un problema tan grave, que amenazaba incluso con la guerra, le impedía una inhibición absoluta, como si los acontecimientos no fueran con él.

Carlos Arias percibe esta debilidad objetiva que se ha hecho explícita y la explota de forma inmisericorde: amenazando con la dimisión.

Es cierto que el Príncipe exteriorizó su debilidad política objetiva al rogarle a Arias su continuidad. Pero no es menos cierto que la situación era aterradora: con el espectro aún vivo de Franco conservando todo su poder, administrado por su familia, su entorno más íntimo y Arias; con su situación títere, pero irrechazable, de Jefe de Estado en funciones; con la amenaza de una guerra en Africa... y con la incertidumbre en la política interior, la dimisión de Arias planteaba un escenario estremecedor al forzar un vacío de poder que no se sabía quien administraría ni al servicio de que interés. Quizás por eso el Príncipe rogó. Y Arias, seguro de su fuerza, rechazó impertinente el ruego.

Fue, objetivamente, una debilidad política enviar al Marqués de Mondejar a seguir rogando. Es posible que además de una debilidad subjetiva fuera un error objetivo, porque acaso el órdago de Arias (avezado jugador de mus) era bastante menos consistente de lo que parecía. Seguramente. Pero, ¿con que se estaba jugando al mus? Nada menos que con la estabilidad política y con la posibilidad, por pequeña que fuera, de que el poder (que el Príncipe no tenía) fuera arrojado al arroyo. ¿Fue el

Príncipe débil o prudente? Nos inclinamos por lo segundo. ¿Fue débil o ingenuo? También nos inclinamos por lo segundo.

Pero, más allá de las intenciones, los efectos de la crisis son demoledores. Carlos Arias se crece y margina al Príncipe de modo radical pese a su condición de Jefe del Estado en funciones. El Príncipe, por su parte, vuelve a sentir el deseo imperioso de prescindir de Arias. Por un momento vuelve a plantearle a Torcuato la posibilidad de que sea él el Presidente de Gobierno. Torcuato le recuerda los argumentos en contra y le insinúa el argumento que para él tiene más peso: "¿Cree Vuestra Alteza que las relaciones que hasta hoy ha mantenido conmigo serán viables con un Presidente de Gobierno?"

A las nueve y media el Príncipe vuelve a telefonar "ya algo más tranquilo". Replantan la situación y desarrolla el argumento "... sí, en el fondo a ti te prefiero en la Presidencia de las Cortes y en el Consejo del Reino, ahora es pieza más clave, de más confianza ... sí ... seguramente en Presidencia del Gobierno acabaríamos teniendo roces y tensiones inevitables por naturaleza P.G. (sic) ... y yo te necesito unido... sería terrible después de 15 años otra cosa... No sé si sabes lo que eres y has sido para mí...".

La continuidad de Arias parecía cada vez más inevitable pero el Príncipe aún no renunciaba a la

operación Lolita, pues Arias había quedado fatalmente marcado por su deslealtad.

A las cinco del día 14, Don Juan Carlos vuelve a llamar por teléfono: "Le han llevado al quirófano hace una hora, han avisado forense y autopsias".

Según se aproxima el desenlace se incrementan las presiones sobre el Príncipe para que no nombre a Torcuato Fernández-Miranda ni Presidente de Gobierno ni Presidente de las Cortes. La clase política se moviliza con mayor intensidad, esgrimiendo el argumento de que el Consejo del Reino no incluirá a Torcuato en una terna jamás.

Torcuato se aísla como lo hizo en el 73, se aísla en casa y sólo utiliza el teléfono para recibir llamadas, mas no para hacerlas. El miércoles 19 escribe "La situación es de agobio. Todos estos días lo han sido. Parece llegar al maximum la tensión. Las gentes están impresionadas. Les parece ya una crueldad. Hay como un deseo general de que termine esta situación dolorosa y agobiante".

A las siete de la tarde recibe una llamada del Presidente del Tribunal Supremo: "Qué cosas me dicen sobre ti en el Consejo del Reino, Oriol, Girón... - le comenta Silva Melero - Espero que el Príncipe diga algo, sino todo es posible. Parece que todos estamos locos". La oposición a Torcuato Fernández-Miranda se torna cerrada y radical. Torcuato no se mueve.

El 20, a las cinco y cuarto de la madrugada le llama por teléfono Belén Landáburu: "Ha muerto". A las cinco y media llama el Príncipe: "Ha muerto. No te muevas de casa." A las tres y media llama el General Dávila: "El Príncipe le espera a las siete de la tarde".

La reunión en la Zarzuela se extiende desde las ocho hasta las diez y cuarto, y asisten el Príncipe, la Princesa, Mondejar, Armada y Torcuato. La preocupación más inminente es sobre el discurso del Rey ante las Cortes. Se van desgranando las ideas y perfilando el contenido. En el curso del diálogo el Príncipe se queja de la enorme dificultad que está encontrando para conseguir incorporar a Torcuato en la terna del Consejo del Reino.

Esta reunión y su contenido demuestran hasta que punto existía un distanciamiento total entre el Príncipe y Arias. Este, pese a ser el Presidente del Gobierno, no interviene para nada en la preparación de un discurso transcendental como había de ser el primero de los pronunciados por el Rey de España. El Príncipe tan sólo consulta con la Princesa y con el círculo más íntimo de sus consejeros.

Torcuato está convencido de la importancia del primer discurso de Rey y le persuade para pulirlo una y otra vez; para medir cada palabra; para conseguir, al tiempo, lanzar un mensaje de serenidad, otro de

esperanza y otro de firmeza y transparencia en sus intenciones y en la solidez de su voluntad.¹

La operación "Lolita", entre tanto, sigue su curso, aunque empiezan a salirle demasiados valedores. Demasiados como para que pueda prosperar, con la imprescindible discreción, una operación tan delicada.

A la una de la tarde del viernes 21, el Príncipe telefona a Torcuato para que reciba a Alejandro Fernández Sordo que en esos momentos se encontraba en la Zarzuela. Fernández Sordo se pone al teléfono y Torcuato le cita en su casa a las tres menos cuarto de la tarde.

A las dos de la tarde vuelve a telefonar el Príncipe y le dice a Torcuato: "Fue Fernández Sordo quién me pidió que te llamara para decirte que te vieras con él. Oyele y luego me expones a mí las objeciones que veas. Pero a él óyele nada más". Con esta segunda llamada el Príncipe desactivaba una buena parte de la fuerza de Sordo. Este quería visitar a Torcuato, pero no a iniciativa

¹ Vilallonga, ob.cit. pg. 229. "Torcuato Fernández-Miranda tenía razón cuando me decía: "Todo dependerá de vuestro primer discurso. Es preciso decir a los españoles lo que queréis hacer y cómo lo vais a hacer". Seguí al pie de la letra el consejo de Torcuato. Y en aquel primer discurso de la Corona dije muy claramente que quería ser el rey de todos los españoles".

Este testimonio hace que se tambalee la afirmación de Palacio Atard cuando escribe (pg. 51) "Con seguridad puede suponerse que fue Alfonso Armada quien le dio la última mano hasta concretar el texto que todos escuchamos expectantes el 22 de noviembre".

propia (lo que hubiera podido hacer sin mucha dificultad) sino avalado por el Príncipe. ("El Príncipe quiere que nos veamos") le había dicho a Torcuato. Ahora, cuando Fernández Sordo ya no está delante, Don Juan Carlos le resta fuerza a su posición "Es él el que quiere verte. Oyele".

Fernández Sordo, Ministro de Relaciones Sindicales, influyente en sectores del Movimiento y en el mundo del sindicalismo vertical, se encuentra en campaña desde algún tiempo. Comienza la visita con "circunloquios justificativos" y "profesión de generosidad": "No busco nada", "hay que acertar", "sólo quiero servir". Luego expone sus pretensiones: "Primero - dice - hay que cambiar al Presidente del Gobierno. Arias es insostenible. Luego hay que nombrar nuevo Gobierno y Rodríguez de Valcárcel será Ministro Secretario General del Movimiento. En segundo lugar se nombraría Presidente de las Cortes, que es el puesto que te va".

Torcuato, tal y como le pidió el Príncipe, escucha y calla, pero piensa y escribe.

La primera vez que el Príncipe le habló de López de Letona se planteó el porqué de tal propuesta. Torcuato Fernández-Miranda, ya se ha dicho, no tenía ninguna objeción a ese nombramiento, considerado en sí mismo, aunque dudaba seriamente que Arias pudiese ser cesado en el primer momento. Pero le preocupaba la posibilidad de que la propuesta encubriese una operación organizada y destinada a apuntalar en el poder a determinadas

personas y sectores del régimen. Que fuese una operación hondamente interesada.

Ahora, tras la visita de Sordo, empezaba a ver las cosas claras. Aunque Sordo no mencionó a Letona, Torcuato intuyó que las acciones eran convergentes, si no idénticas.

"Creo ver aquí - escribe Torcuato - la acción de causas segundas. Veo la acción de Sordo, M. Esteruelas y Allende. Creo que al ver la inclinación del Príncipe por mí, en el fondo juegan a desplazarme".

Torcuato empieza a ver dos maniobras paralelas en la operación: una, querida por todos los que están detrás, que consiste en desplazar a Arias para nombrar un Presidente del Gobierno afecto y, probablemente, concertado y condicionado; y una segunda, inspirada por aquéllos que no sentían por él el menor aprecio ni la menor confianza, que buscaba matar dos pájaros de un tiro, desplazándole definitivamente.

Torcuato lo entiende así y escribe: La operación "supone asegurar primero al Presidente del Gobierno, que en ningún caso voy a ser yo; segundo asegurar el Gobierno y ... después estaría mi nombramiento..." "Me parece todo - continúa - muy elaborado, muy dirigido pero poco claro, aunque clarísimo".

Pero aun preocupándole, por supuesto, la voluntad de desplazarle a él, le preocupa más (al menos

igual) lo que hay de operación de voluntad de control, de hipoteca para el Presidente de Gobierno entrante, y de limitación al poder del Rey.

"Ellos - continúa Torcuato - quieren cesar a Arias; su crítica a éste es dura y total, y lo consideran fracasado e incapaz, y buscan un sustituto que les asegure a ellos. El juego es dominar la situación que se crea. Sordo quiere ser tan objetivo y desinteresado que se le entiende todo".

Por otra parte, el planteamiento de Fernández Sordo tiene un punto tan elocuente como inaceptable: El que Rodríguez de Valcárcel esté ya "elegido" para Ministro Secretario General es un burdo indicio de que, lo más probable, es que haya muchas carteras repartidas. "Parece que quieren darle todo hecho al Rey sus muy fieles servidores". Pero además, si en las largas conversaciones entre el Príncipe y Torcuato se ha tomado plena conciencia de la necesidad de dismantelar la Secretaría General del Movimiento y el Movimiento mismo ¿cómo aceptar de Ministro Secretario General del Movimiento a Rodríguez de Valcárcel, con quien el Príncipe no tiene ni influencia ni confianza alguna? O ¿acaso, la oferta a Rodríguez de Valcárcel, la asumía el Rey como una nueva maniobra para conseguir su apoyo en el primer momento? Demasiado complicado y arriesgado.

Torcuato se despreocupa. La operación es tan descabellada e inasumible que no puede prosperar. Ya nunca se la tomará en serio, aunque tampoco presionará

para desmontarla ante el convencimiento de que se disolvería sola.

Al día siguiente, sábado 22 de noviembre, llama por teléfono el Rey (ya el Rey) a primera hora de la tarde. Torcuato no se encuentra en casa. Al regresar, llama a la Zarzuela. El Rey le dice: Arias no dimite. Y añade ¿qué te pareció la fórmula de Fernández Sordo? Torcuato expone sucintamente su opinión. Le parece bien aunque sumamente difícil "Lolita". No le gusta la "operación". El Rey añade: - "Vino a verme Letona. Lo sabe todo". Torcuato ironiza: - "No me diga ¿y por quién lo sabe?" Y el Rey: - "Por mí no". Todo se hace claro. El Rey sabe que la "operación Lolita" y el planteamiento de Alejandro Fernández Sordo son la misma cosa.

Torcuato escribe: "La operación Lolita: F. Sordo, Cruz, Letona, Valero (no Valero Bermejo) sino Valero, tecnócrata arbitrista del Opus... Allende, Cabello. ¿Todos en el ajo? ¡Demasiados!... Lío, palabrería, tertulismo... Me parece que la operación Lolita es ya una operación erosionada y condenada al fracaso"¹.

El lunes 24 le llama López de Letona dos veces. La primera le comunica nervioso que "Benzo lo sabe" "Estoy preocupadísimo". En efecto, si el Subsecretario de Hacienda lo sabe es que la operación empieza a tener millones de padrinos. "No te preocupes -le dice

¹ Gregorio Morán opina: "Es casi seguro que Torcuato consideró esta operación como obra de aficionados". (Ob. cit. pg. 19)

Torcuato- se de donde viene". En la segunda llamada Letona le dice: "Benzo lo sabe por la dirección General de lo Contencioso, vía abogados del Estado".

Torcuato se malicia que Benzo lo sabe por Cabello de Alba (José María Benzo fue Subsecretario de Industria con Letona y después de Hacienda con Cabello de Alba) y se pregunta: "¿Pretenden detener la operación vía Cabello de Alba? ¿Por qué lo sabe Cabello? ¿Cabello, Esteruelas, Sordo? Demasiado. Lío más lío, palabrería, tertulismo. Veo la operación en globo. Eso no prospera.

A partir de este momento Torcuato se desentiende de la operación "Lolita". No le preocupa porque descrea de ella, aunque aún soltará algún coletazo de creciente debilidad.

Tomada la decisión de que Torcuato Fernández-Miranda acceda a la Presidencia de las Cortes y del Consejo del Reino, durante los días inmediatos al fallecimiento de Franco se va a librar una última batalla en la que la mayoría de la clase política de Régimen se sitúa frente a Torcuato.

El 26 de noviembre, Torcuato comienza a estar hastiado de las presiones en su contra y se plantea, una vez más, cual debe ser su actitud. Recuerda su comportamiento en diciembre del 73 y las palabras de López Rodó: "Hay que moverse, hay que presionar, hay que anticiparse". Escribe: "Se complican las cosas. Crecen las presiones sobre el Rey. ¿Cuál debe ser mi

actitud?" Y concluye: "No hacer nada". Como en el 73, como siempre. Sabe que en una democracia se accede al poder con una hipoteca imprescindible que es la voluntad del pueblo que lo legitima. Pero en un régimen, aún autoritario, aceptar hipotecas es ponerse al servicio de intereses particulares. Torcuato no quiere hipotecas y no se mueve en absoluto. Qué sea lo que pueda ser, pero con las manos libres.

A las seis y media de la tarde, del mismo día 26, el Rey le llama por teléfono y le cita en la Zarzuela a las ocho menos cuarto. "Cuando llego - escribe - el Rey está en Barajas recibiendo al Príncipe de Edimburgo. Entro en el despacho a las ocho y media. Fuerte abrazo. En el tema, firme aunque temeroso por informes Esteruelas, Sordo, etc. que lo complican. Esteruelas claramente en contra. Sordo, equívoco, insiste en su fórmula. La voluntad del Rey parece clara". Pero Torcuato guarda silencio y no presiona.

El jueves 27 de noviembre, Torcuato recibe de nuevo a Fernández Sordo en una entrevista, solicitada por éste, sumamente esclarecedora. Sordo sigue empeñado en la operación "Lolita", "Primero Gobierno, después Cortes". Torcuato escribe: "le digo que no entro en ello, que lo que el Rey quiera" y Fernández Sordo desliza una brutal impertinencia: "Es que el Rey hará lo que tú digas". Torcuato se revuelve profundamente irritado: "No es cierto y no puedo aceptar eso; y me parece que no es bueno para el Rey que digas eso". Fernández Sordo se excusa "sólo te lo digo a ti ... y se bate en retirada" "... y

cambia ... los dos de Sindicatos en el Consejo del Reino seguros ...". Torcuato concluye: "Todo esto me resulta enojoso".

Alejandro Fernández Sordo sigue jugando, en los días sucesivos, a un juego formalmente ambiguo pero en el fondo transparente. Lucha por eliminar a Torcuato porque le considera un obstáculo insalvable para conservar la parcela de poder de aquellos a quienes representa. Pero al tiempo, conocedor del enorme aprecio con el que el Rey distingue a Fernández-Miranda, quiere ser cauto con una vela a dios y otra al diablo. Ni dios ni el diablo le agradecerán su impenitente ambigüedad.

El viernes 28 de noviembre los hechos parecen indicar que Torcuato va a ser laminado entre la oposición frontal de los unos y la ambigüedad calculada de los otros. A su favor "sólo" cuenta con la tenaz cabezonería del Rey.

Por la mañana "Sordo va a verme al despacho del Banco. Dice que hablará a los dos de Sindicatos. Me llama por teléfono al final de la mañana: Lora dice que de ese nombre nada; no tiene ninguna posibilidad. Tiene la oposición general del Consejo del Reino. Lo rechazarían de plano...".

"Sobre las dos y media tres menos cuarto me llama por teléfono el Rey: "Estoy fastidiado, nervioso ... estos de casa (Armada) no me ayudan... <me dicen> que no puedo gastarme de entrada... pero así no se hace

nada... yo no lo veo así... va a venir a verme Carlos... tu ven a verme a las ocho y media... Alejandro (R. de V.) dice que lo aplace <el nombramiento de Presidente de las Cortes>, que tengo diez días..."

Torcuato se siente abrumado y dice: "... No me gusta... Señor, si tanto hay en contra debe pensar en otro". El Rey no disimula su irritación y dice airado: "¿Quién? No veo otro... Bueno, ven a verme a las ocho y media".

Durante todos estos días el Rey, probablemente, ha estado madurando una decisión tan prudente como dolorosa: Confirmar a Carlos Arias. Decisión que es la que va a precipitar los acontecimientos, aunque Don Juan Carlos aún no la hace explícita.

Cesar a Carlos Arias parece cada vez más difícil. Nombrar a Torcuato Presidente de las Cortes parece cada vez más imposible. ¿Qué hacer? Perder ambas instituciones es perder la viabilidad de su proyecto y, probablemente, la democracia y la Corona.

El Rey se traga el sapo; se olvida de la operación "Lolita"; se olvida de una parte de sus sueños inmediatos para apostar a medio plazo. Si logra el apoyo de Arias, el Consejo del Reino comenzará a ser manejable porque ¡El poder es el poder... y la mayor parte del poder se encuentra en la Presidencia del Gobierno!... Y sin confirmar expresamente a Carlos Arias le pide su apoyo para sacar a Torcuato en la terna del Consejo del Reino.

Arias se siente seguro y hace alarde de su poder: "Confíe V.M. en mí, yo haré las gestiones"¹.

En la entrevista de las ocho y media la niebla se ha disipado y el estado de ánimo del Rey es de paz, incluso de euforia. Carlos Arias había estado en la Zarzuela a las 7 de la tarde.

Don Juan Carlos le cuenta a Torcuato su entrevista con Carlos Arias que comienza tensa y se desliza hacia el "afecto" en cuanto el Rey le comunica sus planes que pasan por la elección de Torcuato y (¡sobre todo!) por la posible, aunque aún no segura ni confirmada, continuidad del propio Arias al frente del Gobierno. Arias, exultante, al intuir una posibilidad real de continuidad, hace un alarde de generosos alagos que encubren, con poco disimulo, una manifestación de poder. El Rey, con divertida ironía, le cuenta a Torcuato la opinión que, al parecer, empieza a merecerle a Arias: "Ese (Torcuato) - le ha dicho Arias - es un leal, leal como nadie". A continuación Arias despliega sin medida su pretendido poder: "Confíe V.M. en mí. Yo haré las gestiones. V.M. no tiene porque intervenir ni gastarse. Yo hablará con Lora y con quien sea necesario. Me parece que Torcuato es la persona indicada. Yo actuaré sobre Lora, La Mata, Alcalde, Araluce... Dígame, mande, yo le sirvo..."

¹ Morán (ob.cit. pg. 15) "Arias tenía plena conciencia de que su principal competidor se apellidaba Fernández-Miranda, por eso apoyó entusiasmado la idea de enviarle a la Presidencia de las Cortes, demasiado mediatizadas por el ejecutivo para que supusieran un peligro inmediato..."

Don Juan Carlos no obstante tiene pensado desplegar personalmente toda su fuerza y le dice a Torcuato: "Pero yo voy a hacer lo mío. Para empezar, tengo citado a Antonio Oriol, veré como reacciona".

Torcuato, que había ido a la Zarzuela con la voluntad de renunciar a su candidatura y evitarle al Rey un desgaste de consecuencias poco previsibles, escribe: "(El Rey) está claramente decidido. No he tenido ocasión de plantearle, como lo tenía pensado, - es necesario que piense en otro -. (El Rey) estaba completamente decidido".

Tres horas más tarde le llama por teléfono el Rey y le dice: "Antonio Oriol se resistía, pero ha doblado y pienso que de verdad piensa llamar a Cantero, Alto Estado Mayor, General Aire, Silva, Lora... y quizás a Primo de Rivera y a Alvarez Molina".

B) Torcuato Fernández-Miranda Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino.

El lunes 1 diciembre de 1975, se reunió el Consejo del Reino, bajo la Presidencia de Manuel Lora Tamayo, para elaborar la terna de nombres entre los que el Rey tendría que elegir al nuevo Presidente de las Cortes. ¹

¹ Ley Constitutiva de las Cortes, art. 7,1.

Hasta la fecha había sido la reunión más larga de esta Institución, desde las 4,30 de la tarde hasta las 11,15 de la noche, y a ella asistieron dieciseis de sus miembros, ya que la Presidencia estaba vacante.¹

Rodríguez de Valcárcel, que desde la Presidencia había sometido las Cortes a la política de apariencias que practicaba el Gobierno, había pretendido dilatar, con su característica ambigüedad, la convocatoria del Consejo del Reino ("Alejandro dice que lo aplace, que tengo diez días...")². Finalmente, parece ser que con la esperanza de ser nombrado Ministro Secretario General del Movimiento, manifestó a los Consejeros su "voluntad" de no ser incluido en la terna de la que habría de salir el próximo Presidente de las Cortes³.

¹ Rodríguez de Valcárcel, al cesar como Presidente de las Cortes, había cesado automáticamente como Presidente del Consejo del Reino (Artículo 4, 2 de la Ley Orgánica del Consejo del Reino). Actuaba como Presidente en funciones Manuel Lora Tamayo, ya que el Vicepresidente era quien debía sustituir al Presidente cesante hasta que fuera nombrado nuevo Presidente de las Cortes (Artículo 12,2 de la misma ley).

² Vid. supra pg. 194

³ Joaquín Bardabío ofrece el texto íntegro de esta carta de Rodríguez de Valcárcel en la que "libera" a los Consejeros de cualquier sentimiento de "compromiso" para incluirle en la terna. (El Dilema. "Un pequeño Caudillo o un gran Rey", Strips, Madrid, 1978, pgs. 59 y 60). Manuel Lora-Tamayo en sus Memorias, afirma, que Giron "antes de las votaciones dio lectura a una breve nota redactada por él y autorizada por Valcárcel para mejor garantía de su manifestada decisión, en la que hacía saber el deseo de éste de "no figurar en la terna por razones singulares".

Según la Ley Orgánica del Consejo del Reino (Artículo 4,1,3 y 4), el Consejo estaba constituido por el Presidente, los Consejeros natos y los Consejeros electivos.

En aquellas fechas los Consejeros natos por razón de sus cargos eran:

a) Monseñor Cantero Cuadrado, Arzobispo de Zaragoza (Prelado de mayor jerarquía y antigüedad entre los que eran Procuradores en Cortes)

b) El Teniente General Salas Larrazabal (Teniente General en activo de mayor antigüedad de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, y por este mismo orden)

c) El Teniente General Fernández Vallespín (General Jefe del Alto Estado Mayor)

d) Valentín Silva Melero (Presidente del Tribunal Supremo de Justicia)

e) Antonio M^a de Oriol y Urquijo (Presidente del Consejo de Estado)

f) Manuel Lora Tamayo (Presidente del Instituto de España).

Y los Consejeros electivos, diez procuradores en Cortes, elegidos por votación entre los pertenecientes a los siguientes grupos:

a) Dos por el de Consejeros Nacionales (José Antonio Girón de Velasco y Miguel Primo de Rivera y Urquijo, ambos designados Consejeros Nacionales por el Jefe del Estado anterior)

b) Dos por el de la Organización Sindical (Manuel Hernández Sánchez y Luis Alvarez Molina)

c) Dos por el de Administración Local (Miguel Angel García Lomas, Alcalde de Madrid, y Juan M^a de Araluce Villa, Presidente de la Diputación de Guipuzcoa)

d) Dos por el de representación familiar (Joaquín Viola Sauret y Enrique de la Mata Gorostizaba)

e) Uno por el de Rectores de Universidad (Angel González Alvarez, Rector de la Universidad de Madrid)

f) Uno por el de los Colegios Profesionales (Iñigo de Oriol e Ybarra)

José Luis Carrascosa¹, distinguía "dos bloques en amable desacuerdo" dentro del Consejo del Reino... "nueve hombres que se encontrarían a gusto si las cosas siguen como estaban; seis que sostienen una postura más de centro dialogante y uno que califico de aperturista, porque no encuentro otra palabra".

La reunión no sólo fue larga sino también tensa. Los Consejeros del Reino, acostumbrados a obedecer las órdenes del Pardo, no estaban muy dispuestos a aceptar las sugerencias de la Zarzuela; sobre todo "aquella" que suponía, como consecuencia inmediata, una disminución de su poder personal y que, aunque el propio Presidente del Gobierno la estuviera apoyando para salvar su continuidad en el cargo, resultaba "molesta" para sus intereses continuistas².

¹ La actualidad española, 15-12-75, pg. 21. "Quien es quién en el Consejo del Reino".

² Es absolutamente ridícula la aseveración de Paul Preston, en "El triunfo de la Democracia en España: 1969-1982" (Plaza & Janés, Barcelona 1986, pg. 103), cuando escribe sobre la "capacidad para la

Este inmovilismo era la otra forma de ruptura, la que rompía con el hoy para no romper con el ayer. Jiménez Blanco¹ la describe con estas palabras: "Ruptura es también la de los que, perteneciendo en principio al Sistema, no quieren transformación alguna del mismo, y abandonarán seguramente la Monarquía en el instante en que se inicie un proceso democratizador. Son los que se agarran al "atado y bien atado", entendiendo por ello que el Sistema no puede acometer transformación de ninguna clase, ni siquiera las previstas por las Leyes Fundamentales."

intriga política" de Torcuato Fernández-Miranda y sobre "su trato familiar con toda la élite política del franquismo" utilizando tergiversadamente los testimonios que ofrece Joaquín Bardabio que es, precisamente, uno de los autores que más se ha acercado al verdadero significado de Torcuato Fernández-Miranda a quien define como "un hombre fundamentalmente independiente, de una honestidad probada <que> exige rigor y lo da, <que> nunca ha abierto tienda para amigos y juguetones de la política <y que> rehuyó ingenuos pactos, comidas quinielistas de ministrables y todo el folklore que ha solido animar nuestro cotarro público". ("Fernández-Miranda: La conducta" en ABC, 3-12-75). En su última obra Preston se vuelve a equivocar ("Franco Caudillo de España" Grijalbo, Barcelona, 1994, pg. 925): "Torcuato Fernández-Miranda <era> miembro del Opus Dei". Tal afirmación es absolutamente falsa. Fernández-Miranda no sólo no pertenecía al "Opus Dei", sino que ni siquiera veía con simpatía al Instituto. Torcuato, eso sí, era católico practicante, cristiano comprometido y, precisamente por ello, abogó siempre por la separación de la Iglesia y el Estado, por una Iglesia evangélica y, por tanto, autofinanciada, capaz de utilizar su autoridad, nacida de su entidad moral, pero cordialmente alejada del poder.

¹ Jiménez Blanco, J. "De Franco a las Elecciones Generales", Tecnos, Madrid 1978, pg. 37.

Finalizada la sesión del Consejo del Reino¹, sobre las doce menos cuarto, Valentín Silva Melero llamó por teléfono a Torcuato Fernández-Miranda para decirle: "Todo ha ido bien"². A los cinco minutos sonó de nuevo el teléfono. Era Girón pidiendo una entrevista de inmediato.

El martes, 2 de diciembre, Girón visita a Torcuato en su domicilio. El Consejo del Reino había transigido con la voluntad del Rey en contra de su propia voluntad, pero lo había hecho tratando de salvar los muebles... Y los muebles eran la continuidad de Carlos Arias.

Torcuato escribe³: Me dice Girón "que debe seguir Carlos Arias. Que otra cosa sería borbonismo, muy grave. El Rey no puede actuar como Franco". Torcuato anota: "Hace una defensa increíble de Carlos Arias". Y añade: Me dice "que en Carlos Arias no hay un átomo de bien, pero ahora debe seguir". Torcuato, perplejo, se pregunta: "¿Es vía Villaverde y análogos?" De todas formas la entrevista le molesta pero no le abruma porque la continuidad de Arias hace algún tiempo que la ha percibido como una mal inevitable.

¹ Lora-Tamayo relata el desarrollo de la sesión en sus memorias. (Ob. cit. pg. 428 y ss).

² Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda.

³ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda.

El Rey jugó fuerte y arriesgó mucho en esta primera batalla contra el inmovilismo, pero esta primera batalla se convirtió en su primera victoria: Manuel Lora Tamayo le entregó la terna con el nombre deseado.¹

A las doce de la mañana del 3 de diciembre de 1975, Torcuato Fernández-Miranda jura en la Zarzuela el cargo de Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino. A las cinco de la tarde toma posesión en el Palacio de las Cortes.

Las palabras de su discurso, como tantas veces, no quisieron ser entendidas.² En esta línea de desconocimiento y coincidiendo con la opinión mayoritaria, Powell escribe: "El enigmático profesor declararía: Me siento total y absolutamente responsable de todo mi pasado. Soy fiel a él, pero no me ata."

¹ La terna estaba formada por don Emilio Lamo de Espinosa, don Licio de la Fuente y de la Fuente y don Torcuato Fernández-Miranda. Según Pyresa, Lamo de Espinosa obtuvo 6 votos, De la Fuente 12 y Fernández-Miranda 14 (Arriba, 3-12-75).

Torcuato Fernández-Miranda no tocó ningún resorte para forzar su nominación pues ello hubiera comprometido su independencia. Actuó de igual manera que lo hizo tras el asesinato de Carrero Blanco. Pero en 1975 tenía el apoyo del Rey y en 1973 no contaba con el apoyo de Franco.

² Powell, Ch. T., ob.cit., pg. 131.

Torcuato Fernández-Miranda¹ que había escrito "Nada de lo realizado históricamente es inútil y nada de lo que ha sido en la historia puede ser ignorado... ignorar esto es la esencia de la reacción y del utopismo revolucionario, coincidentes en esto como en tantas cosas, a pesar de su radical oposición". "Sólo una voluntad histórica con capacidad de creación y acción puede, desde los condicionamientos reales del presente, señalar meta al progreso y crear fuerzas para realizarlo... lo que haya de ser históricamente no es ajeno a la voluntad de los hombres; quienes no se esfuercen por ejercer su voluntad, sólo les cabe padecer el proceso histórico; pero pueden ser los creadores del mismo si afirman, templan y fortalecen su voluntad histórica... No hay más política que la que hacen hombres concretos en situaciones concretas, sólo así se ejerce la voluntad histórica creadora y determinante", tenía muy claro el final del camino, la meta a la que habría de conducir la reforma: la consolidación de la Monarquía en una democracia de corte occidental.

Con el nombramiento de Torcuato Fernández-Miranda como Presidente de las Cortes por el Rey y a pesar de las reticencias, tanto las que venían del sector inmovilista, que lo conocía y no quería que tuviese poder, como las que provenían del sector rupturista que no lo conocía, ni se había preocupado de conocerlo², y

¹ Fernández-Miranda, T., "Estado y Constitución", Espasa Calpe, Madrid, 1975, pgs. 359, 362 y 367.

² Buena prueba de este "desconocimiento interesado" es que, casi 20 años después, el Ministro socialista, don Javier Solana Madariaga, haya

desconfiaba de él, la reforma estaba en marcha. Los hechos se han encargado de demostrarlo.

Rodolfo Martín Villa¹ divulga una frase de Torcuato Fernández-Miranda que más tarde recogen diversos autores. Al parecer, según Martín Villa, el ya expresidente de las Cortes comentó que "en su opinión la reforma había tenido un empresario, el Rey, un autor, él mismo y un actor, Adolfo Suárez".

A nuestro juicio, el testimonio es absolutamente verosímil, pero debe ser situado en su justo contexto. Es verosímil porque así pensaba Fernández-Miranda, porque la metáfora es bella y porque estamos convencidos de que así fue.

Pero hay que situarlo en su justo contexto porque si algún "pecado" cometió Torcuato Fernández-Miranda de forma contumaz y continuada, tal pecado nunca fue de exceso sino de defecto, de prudencia y no de demagogia, de discreción y no de publicidad, de moderación y no de incontinencia. ¿Qué había? Una cena de amigos, un alto

utilizado como arma arrojadiza, el pasado franquista de Torcuato Fernández-Miranda y Hevia, en su réplica parlamentaria al Diputado popular, don Enrique Fernández-Miranda y Lozana. (Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 1990, IV Legislatura, Núm. 42, Sesión plenaria núm. 38, celebrada el jueves, 31 de mayo de 1990)

¹ Martín Villa, R. "Al servicio del Estado", Ed. Planeta, Barcelona 1984, pg. 50.

nivel de confianza, una conversación informal... y un riesgo no ponderado de indiscreciones indebidas...

Si Torcuato llamaba a la Ley para la Reforma Política "la expósita" fue por su voluntad de sacrificar, ante la opinión pública (aquella era una cena privada y entre sedicentes amigos), su protagonismo al carisma, la legitimación y la capacidad de maniobra de Adolfo Suárez. Y si Torcuato tuvo una honda relación de confianza con Su Majestad el Rey fue no sólo por su saber aconsejar sino, acaso sobre todo, por su saber callar.

Pero de aquella metáfora se derivaron reacciones que han tratado de rebatir, o al menos de "matizar" lo que entendieron por un gesto de soberbia y, minimizando la significación del Presidente de las Cortes en el proceso de reforma, afirman que aunque tuvo alguna significación en el primer año, a partir de entonces todo el protagonismo y, en consecuencia, el mérito es de Adolfo Suárez¹.

Sí, pero no. Suponemos que lo que quieren decir es:

1 - Que Adolfo Suárez fue nombrado Presidente de Gobierno por el Rey porque era el hombre indicado para llevar a cabo el proyecto de reforma ideado por Torcuato.

¹ Palacio Atard, V. "Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia", Espasa Calpe, Madrid, 1988, pg. 101. Powell, Ch. T. "El Piloto del cambio", Planeta, Barcelona 1991, pg. 234. Tusell, J. "La Transición a la Democracia", Historia 16, Madrid, pg. 31.

2 - Que la Ley para la Reforma Política se la entregó Torcuato.

3 - Que hasta diciembre de 1976 Adolfo Suárez no daba un sólo paso sin consultar con Torcuato y, por supuesto, bajo la dirección del Rey.

4 - Que a partir de febrero-marzo del 77 Adolfo Suárez quiere volar sólo y se independiza.

5 - Que la extensión del problema autonómico, más allá de Cataluña y el País Vasco, a todas las regiones es fruto de la voluntad de Adolfo Suárez en contra de la de Torcuato.

6 - Que la construcción de UCD es obra personal de Adolfo Suárez y su voluntad de centro izquierda es fruto de la comprensión política de Adolfo Suárez en contra de los criterios de Torcuato¹.

¹ En las Memorias de Alfonso Osorio, podemos leer frases de Adolfo Suárez tan expresivas como las siguientes: "Porque nosotros, Alfonso, tú y yo, lo que somos de verdad es social-demócratas" (pg. 328). "Cuando se hace política de Estado no valen las consideraciones éticas" (pg. 281). En una entrevista realizada por Pilar Urbano, Torcuato Fernández-Miranda, al ser preguntado acerca del espacio político en que pensaba jugar, respondía: "Quisiera contribuir a la reconstrucción de una derecha democrática de fuerte sentido social y con un vigoroso entendimiento de España como patria común de todos los españoles." Y cuando la periodista le menciona su cese como Presidente de las Cortes y sus relaciones con Adolfo Suárez, Fernández-Miranda señala: "... me he esforzado por actuar en política desde una raíz ética. Esta exige no tener codicia de los cargos. Exige un arduo esfuerzo por preferir la lógica de la verdad a la lógica del éxito."... "... estoy en creciente desacuerdo con el

Si esto es lo que los mencionados autores quieren apuntar, les felicitamos por su análisis y, abiertamente, les apoyamos.

C) La confirmación del Presidente del Gobierno y la formación del nuevo Gobierno.

Con motivo de la interinidad del Príncipe en la Jefatura del Estado, durante la primera enfermedad grave de Francisco Franco y la entrada en vigor del artículo 11 de la Ley Orgánica del Estado, el 19 de julio de 1974, TACITO puso de manifiesto la inconveniencia de las situaciones interinas y subrayó la inviabilidad de las mismas en situaciones prolongadas. Y aunque, todavía hechizado por el "Espíritu del 12 de Febrero", afirmara que "la gran ventaja que produce la Constitución al

modo de hacer las cosas de Adolfo Suárez. Sigo creyendo que tiene cualidades nada comunes para ejercer la política, pero creo que los éxitos, que indudablemente ha tenido, le han desorientado; creo que no ha sabido resolver la pugna con la que todo político se encuentra entre la lógica del éxito y la lógica de la verdad"(ABC, 20-8-78).

Ante esta respuesta, no podemos dejar de mencionar aquellas palabras pronunciadas pocos meses atrás: "Como señalara Max Weber, la política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y medida. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. El éxito no puede prescindir de la aspiración a la verdad. La política existe en el éxito, pero sólo se *justifica* en la verdad".(Fernández-Miranda y Hevia, T."Éxito y verdad, las raíces de la ciencia política", en Filosofía y Derecho, Estudios en honor del Profesor José Corts Grau, Universidad de Valencia, Facultad de Derecho, 1977).

asignar al Presidente de Gobierno amplias y concretas competencias radica en la estabilidad, autoridad e independencia de que el titular de esa función goza"¹, en el mes de septiembre del mismo año, cuando Franco reasumía la Jefatura del Estado, olvidaba este "pequeño despiste" e instía en el primer planteamiento: "TACITO no considera deseable esa sensación de interinidad... porque acompañada a la marcha inexorable del calendario, espolea a ciertos grupos y camarillas a tomar posiciones nada razonables en la conservación de influencias y privilegios..."²

Cuando el 30 de octubre de 1975, Don Juan Carlos asume nuevamente la Jefatura del Estado de forma interina, Carlos Arias es plenamente consciente de su enorme poder y, conocedor de su privilegiada situación, el 13 de noviembre de 1975 intenta fortalecer su autoridad y reforzar sus competencias, jugando con ventaja, al presentar una dimisión irrevocable que de antemano sabe inaceptable.

Ya hemos hablado de la crisis desatada por Carlos Arias al presentar la dimisión, tras la entrevista del Príncipe con los tres Ministros militares. Fue una jugada fuerte y oportunista que se sirvió de la debilidad de un Jefe del Estado en funciones para asegurar su propia posición. Por una lado, sabía que el conflicto que

¹ TACITO, Ibérico Europea de Ediciones, S.A., Madrid 1975, pg. 276.

² TACITO, pgs. 303-304.

produciría su sustitución, vivo todavía el Caudillo, impediría que la dimisión fuera aceptada por el Príncipe, y, por otro, pensaba, que una vez confirmado como Presidente de Gobierno, antes de cumplirse las previsiones sucesorias, no sólo continuaría en el cargo sino que cumpliría íntegro su mandato, al haber neutralizado a tiempo cualquier intento de nombrar un nuevo Presidente de Gobierno a la muerte de Franco.

Aquel episodio produjo dos consecuencias de sentido contradictorio: En primer lugar creó una barrera psicológica infranqueable entre Don Juan Carlos y Arias. Don Juan Carlos constató palmariamente lo que ya sabía, que Arias no era un hombre suyo, y que, además del desencuentro personal, era prácticamente imposible que se produjera entre ambos la mínima sintonía política pues los fuegos de artificio del "Espíritu del 12 de Febrero" le merecían al Príncipe el mismo juicio, de radical escepticismo, que a Fernández-Miranda y el asociacionismo "dentro del Movimiento" lo consideró siempre como un obstáculo y no como una ayuda para cuando llegara su hora.

Pero si aquel gesto de jugador de ventaja alejó definitivamente a Carlos Arias del futuro Rey, creó una situación de hecho difícilmente removible que Don Juan Carlos no podía ignorar. Puso de relieve con toda crudeza que el Príncipe carecía, de momento, de verdadero poder. Que quien mandaba y controlaba la situación era Arias, que Arias no estaba dispuesto a tener la mínima condescendencia con el nuevo Jefe del Estado y que

haría valer su condición de imprescindible. Probablemente, en un primer momento lo fuera. Y seguramente, cuando Don Juan Carlos se plantea otras posibilidades, como la de Fernández-Miranda o la de López de Letona, en el fondo sabe que, por más que lo desee, en un primer momento no va a poder prescindir de Carlos Arias. Y esto le irrita profundamente y la irritación le impulsa a revelarse contra la idea y a dar vueltas y vueltas a "alternativas" que en el fondo considera inexistentes.

La irritación del Rey crece cuando tras su Coronación, el 22 de noviembre, Arias se muestra indiferente al cambio de situación y se encastilla en su mandato de 5 años. Torcuato escribe: "Arias acentúa la idea de quedarse varios años como P.G. y que el que manda después de la muerte de Franco es él. Toma al pie de la letra sus cinco años de mandato y no cree necesario presentarle la dimisión al Rey". En efecto Arias no presenta la dimisión y se erige en albacea del franquismo.

La situación dará otro "giro de tuerca" a favor de la continuidad de Arias cuando las dificultades para designar a Torcuato Fernández-Miranda Presidente de las Cortes, obligan al Rey a contar con el Presidente del Gobierno. El 28 de noviembre, Arias vislumbra la posibilidad de que el Rey no dé una batalla para exigirle la dimisión¹. Aunque no hay confirmación expresa, Arias percibe que se le necesita y está dispuesto a colaborar. Y

¹ Vid. supra. pgs. 194 y 195.

en términos impertinentes, haciendo clara ostentación de su poder, llega a decirle al Rey: "No se preocupe V.M., lo que yo decido se hace". Y el Rey tuvo que callarse porque por encima de todo quería a Torcuato en la Presidencia de las Cortes.

Con todo, el Rey no acaba de resignarse y cuando consigue el nombramiento de Torcuato, vuelve a la carga. Ante las presiones de su casa para confirmar a Arias utiliza el argumento de que Torcuato desconfía de la capacidad y voluntad de Arias para emprender una verdadera reforma. Además no puede tolerar que Arias ni siquiera haga el gesto de presentar la dimisión, porque tal negativa supone erigirse en el eje de la continuidad y negarle al Rey toda capacidad de maniobra.

En ese contexto, el miércoles 3 de diciembre, el mismo día que Fernández-Miranda había jurado su cargo y tomado posesión del mismo, tiene lugar una reunión en el Palacio de la Zarzuela a las 8 de la tarde. El Presidente de las Cortes escribe¹: "Asistentes: el Rey, Alfonso Armada, Nicolás y yo ". "Tema: si debe seguir o no Carlos Arias". En cierto modo lo que se produce es un debate que el Rey arbitra: Alfonso Armada hace una encendida defensa de la necesidad de que Arias continúe, incluso una encendida defensa de Arias. Mondejar le secunda en lo primero pero no en lo segundo. Torcuato hace de abogado del diablo: pone en duda la capacidad de Arias para dirigir un Gobierno; pone en duda que Arias tenga

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

verdadera voluntad reformista; recuerda los fuegos de artificio del "12 de febrero" y recuerda la actitud impertinente y hostil de Arias con el Rey.

Y mientras que en el Marqués de Mondejar ve la actitud sincera de quien está en una noble defensa de lo que percibe como una necesidad objetiva, en Armada ve un doble juego nada disimulado.

Pero allí, naturalmente, no se está para decidir sino para esclarecer una cuestión sobre la cual quien tiene que tomar la decisión es el Rey. Y los argumentos de Armada, a parte las intenciones, son sólidos porque es cierto que forzar la dimisión de Carlos Arias tiene riesgos políticos graves y puede resultar una gran imprudencia, entre otras cosas porque Arias está completamente dispuesto a resistir.

Además, tampoco es momento, recién reunido el Consejo del Reino para votar la terna en la que saldría nominado Torcuato Fernández-Miranda para la Presidencia de las Cortes y del propio Consejo del Reino gracias a las presiones de Arias, de volver a convocarlo para solicitar la destitución del propio Arias.¹

Torcuato concluye por pronunciarse a favor de la continuidad del Presidente del Gobierno y Armada se

¹ At. 15 LOE, El Presidente del Gobierno cesará en su cargo: por expirar el término de su mandato, a petición propia, por decisión del Jefe del Estado oído el Consejo del Reino, a propuesta del Consejo del Reino.

muestra profundamente satisfecho cuando el Rey toma la dolorosa decisión de mantener a Arias en su cargo.

Horas después el Rey llamará por teléfono a Torcuato y le dirá: "¿Sabes lo que me dijo Alfonso cuando te fuiste? Me dijo, ¿Ve Majestad como Torcuato es vencible? Yo no le dije nada pero pensé: Ya lo veremos a la larga. Este no conoce a Tc."¹

Pero la continuidad de Arias no era el único problema. El Rey no podía aceptar que no le presentara la dimisión por lo que ello significaba de independencia y aislamiento, ni podía aceptar que continuara el mismo Gobierno u otro formado desde la voluntad unilateral de Carlos Arias. El Rey le pide a Torcuato que hable con Arias y consiga ambas cosas: dimisión (con posterior confirmación) y cambio de Gobierno dirigido desde la Zarzuela.

El jueves 4 de diciembre, Torcuato visita a Arias en Presidencia y, en tono amable, le plantea la ambigüedad de su actitud y la necesidad de dejar clara su postura: "¿Por qué jugais el Rey y tú al ratón y al gato?" Ni uno pide la dimisión ni el otro la ofrece. Y Torcuato pregunta: "¿Hay dimisión o no?" Y juega sus bazas: "El Rey quiere que tú sigas, pero debe aclararse todo. Yo haré esta misión para que quede todo claro".²

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

² Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

Pero Arias sigue resistiéndose a dimitir. Se tranquiliza, "se afianza, pero no acaba de entregarse con claridad". Quiere sin más la continuidad en su cargo pero no quiere la intervención del Rey, "quiere seguir y cree que tiene poder para seguir". Su respuesta sigue siendo ambigua.

Sin embargo Arias, que se mantiene ambiguo en el tema de la dimisión, se relaja cuando se le apunta la posibilidad de su continuidad y acepta "con sorprendente facilidad" el cambio de Gobierno y las condiciones para la formación del nuevo. Torcuato se siente perplejo "¿a qué juega Arias?" En rigor, parece una contradicción aferrarse al poder, sentirse heredero del Franquismo, considerarse nombrado por Franco para 5 años, y rechazar toda intervención del Rey... para acabar aceptando dócilmente que le hagan el nuevo Gobierno.

Torcuato da cuenta al Rey del resultado de su gestión y Don Juan Carlos convoca a Carlos Arias esa misma tarde. El Rey comunica a Carlos Arias su confirmación y le pide que la haga pública¹.

La intención del Rey es evidente: el anuncio público de una confirmación implica un previo ofrecimiento de dimisión, de modo que se transmite el mensaje de que si Arias sigue no es por voluntad de Franco sino por voluntad del Rey. De otro modo la

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda.

impresión sería la de un Arias poderoso y un Rey sin poder.

Pero la actitud de Arias sigue siendo de una suficiencia difícilmente comprensible y se calla. No dice nada de su confirmación. Más aún: al día siguiente, viernes 5 de diciembre, hay Consejo de Ministros. En la misma mañana, Torcuato está en la Zarzuela con el Rey y éste se queja: "Le he confirmado y no ha dicho nada". "Pues conviene que lo diga". Entonces el Rey llama por teléfono a Presidencia. Arias sale del Consejo de Ministros y el Rey le conmina: "Creo, Carlos, que conviene que hagas pública la confirmación". Arias se disculpa alegando ¡que se le había olvidado! Vuelve a la sala del Consejo y comenta con todo desparpajo: "El Rey me ha llamado por teléfono para confirmarme". O como escribe Fernández-Miranda: "Versión peyorativa: el Rey le ha confirmado por teléfono".

El Ministro de Información y Turismo dará la noticia al hacer la referencia del Consejo de Ministros: "En el transcurso del Consejo de Ministros de esta mañana S.M. el Rey ha comunicado al Presidente de Gobierno su deseo de que continuara al frente del mismo... Carlos Arias había puesto su cargo a disposición del Rey". La falsedad de ambas cosas; la resistencia de Arias a poner su cargo a disposición del Rey, su equivocidad en la visita a la Zarzuela la víspera del Consejo de Ministros, el no hacer pública inmediatamente su confirmación, el dar la versión de confirmación telefónica a sus ministros y el dar como una nota rutinaria, en la reseña del Consejo

de Ministros, su confirmación, demuestran la tensión existente entre el Rey y el último Presidente de Gobierno de Franco, y la falta absoluta de un proyecto común.

Torcuato Fernández-Miranda escribe: "De nuevo una herida grave a relacionar con la del 13 de noviembre"¹. Arias estaba confirmado pero su confirmación no era más que una dilación, una espera a que llegara el momento idóneo para su sustitución.

Confirmado Arias, la tarea será la formación del nuevo Gobierno que aquél había aceptado sin objeción alguna. Los ministros que habían puesto sus cargos a disposición del Presidente, se movilizan para condicionar la nueva composición del gabinete, pero Arias, que va a aceptar prácticamente todo lo que se le "sugiere", prescinde de ellos con suma facilidad. Torcuato escribe "Arias lucha por seguir. Se apoya en sus Mts. (ministros) y (luego) los deja con enorme facilidad en la estacada". En realidad, todas las movilizaciones de los ministros cesantes, carecerán de eficacia porque el nuevo Gobierno se decidirá en la Zarzuela.

En la tarde del 6 de diciembre el Rey recibe en la Zarzuela a Carlos Arias y a Torcuato Fernández-Miranda, y allí se barajan nombres, sugeridos básicamente por la Corona: Areilza, Garrigues, Fraga... Torcuato no hace ninguna sugerencia y se limita a dar su opinión sobre los diversos candidatos. El Gobierno se va perfilando y, a falta

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

de algunos pequeños retoques, el Rey sugiere que Arias y Fernández-Miranda se vean para ultimarlos. Arias recibe a Torcuato, el lunes día 8, a tomar café en su casa "La Chiripa".

Torcuato no tenía mayor interés en la composición de aquel gobierno porque descreía de él antes de su nacimiento ya que, en el fondo, nada esperaba de un Gobierno presidido por Arias. Sólo tenía un interés: un ministro afecto, de su confianza, que pudiera sintonizar con las acciones que habría que ejecutar; capaz de serle más leal a él que a su presidente. Y la persona elegida era Adolfo Suárez. Y escribe Torcuato "En la reunión de la Chiripa a tomar café, eludo los temas, se los dejo a él. Quiero darle la impresión de que no quiero influir". Pero Torcuato percibe enseguida que Arias quiere que vaya contra Fernando Suárez¹. "Desde el primer momento pude ver que Carlos quería desplazar a Fernando Suárez pero "no ser él" quien lo hiciera. A lo largo de la conversación vi claro que buscaba una cohartada frente a Fernando. Cuidé no caer en la trampa.

¹ Osorio, A., ob. cit. pg. 46: "Luis Jáudenes se hallaba convencido de sus grandes posibilidades ministeriales y me insistió en que si Carlos Arias me llamaba para formar parte del Gobierno intentase ser Ministro de Información y Turismo. - ¿Y por qué no Ministro de la Presidencia? -, le pregunté. - Eso, me contestó, es completamente imposible, puesto que Carlos Arias no admitirá nada más que a Antonio Carro o a Fernando Suárez o a mí mismo -".

Este testimonio revela una pésima información, por dos razones; porque ignoraba los verdaderos sentimientos e intenciones de Arias respecto a Fernando Suárez y porque ignoraba que aquel Gobierno no era un verdadero Gobierno Arias, que no lo estaba haciendo Arias por "iniciativa propia" sino que estaba fuertemente condicionado por el Rey.

Desde ese planteamiento di lo contrario de lo que buscaba: - ¿Es que te ofrece duda Fernando? Yo creía, Carlos, que era para ti uno de los colaboradores más leales y firmes. El: - Sí, sí, sin duda; pero tiene un carácter tan difícil... A los compañeros del Gobierno los trata con aspereza... y es una fuente de tensiones y conflictos... Yo: - ¿Pero qué me dices? ¿es posible? si yo creía que era una de tus grandes ayudas... El: - Sí, sí, pero, por ejemplo: está hablando en C. de Ministros y los otros Ministros hablan entre sí, dos o tres, por ejemplo, y bajo; y él para de hablar y los mira y dice o hablan ustedes o hablo yo... es muy difícil mantener una persona así".

Torcuato comprende que Arias no está dispuesto a negociar su gobierno con él. Que ha tenido que aceptar las sugerencias de la Corona pero que no está dispuesto a aceptar su intervención directa en la formación de su gabinete. Que su único interés en aquella conversación es conseguir "ayuda" para cesar a Fernando Suárez. "Vi claramente - escribe Fernández-Miranda - que estaba en lo cierto. Sabía que buscaba poder decirle a Fernando: Torcuato y el Rey me empujaron a sustituirte".

Torcuato no quería "ejecutar" a Fernando Suárez a quién le unía verdadera amistad, aunque no siempre coincidieran en los análisis políticos¹, pero sabía que

¹ Suárez Gonzalez, F. "Un Duque" en Arriba, 2-6-77: "Testigos hay de que nuestras relaciones políticas han atravesado momentos de abierta discrepancia y de que con muy pocas personas he tenido tan duros enfrentamientos dialécticos como con mi distinguido maestro."

Arias lo iba a cesar. Así las cosas, la petición de ayuda de Arias le permitía jugar con la vacante para hacer posible su único interés en aquel Gobierno: un ministro afecto que no hubiera podido ser, nunca, Fernando Suárez. Y ello, por tres razones: Primera, porque Arias jamás lo hubiera mantenido. Segunda, porque Torcuato quería y apreciaba demasiado a Fernando Suárez como para pedirle que jugase tan desairado papel. Tercera, porque Fernando Suárez jamás hubiera aceptado ser espía de nadie, ni siquiera de su profesor y amigo.

Con todo, insistió en la defensa de Fernando Suárez para forzar y hacer más explícita la petición de ayuda de Arias. "Le recordé - escribe - que había sido alumno mío, que había tenido siempre muy buenas relaciones con él, que le valoraba mucho, etc." Entonces Arias, como queriendo justificar el deterioro de su relación con Suárez, le dice: "pero tus relaciones con él no siempre fueron buenas..."

Torcuato percibe una vez más que no hay nada que hacer. "Cambié de conversación - escribe - y más tarde la larga cambiada que él aceptó con entusiasmo".

Si Torcuato hubiera insistido en incluir un nombre en una gobierno casi cerrado, Arias, desconfiado como pocos, se hubiera negado. Pero si le resolvían el cese de Fernando...

Y así fue. En un momento posterior de la conversación, Torcuato le sugiere a Carlos: "¿Por qué no

nombras Secretario General del Movimiento a Adolfo Suárez que fue en el que tú pensaste a la muerte de Herrero?. A Arias no le interesaba un cambio en los ministerios que tenía decididos y rechazó la insinuación con contundencia: "No es posible - dijo - ya me gustaría. Sabes que en efecto era mi candidato. Pero a Solís le nombró el Caudillo. Me lo pidió expresamente. Sería muy feo prescindir de él ahora. Parecería un acto contra el Caudillo". "Pero yo - repuso Torcuato - no te digo que prescindas de él". "¿Qué quieres decir?" - preguntó Arias - "Da una larga cambiada" - "¿Una larga cambiada?" - "Sí. Pepe Solís a Trabajo y Adolfo Suárez a Secretaría General". Arias "se rió ampliamente y repitió una y otra vez: ¡una larga cambiada!"¹.

El 11 de diciembre por la noche, TVE informa de la composición del nuevo Gobierno.

Al día siguiente, 12 de diciembre, el Gobierno toma posesión en Presidencia y Carlos Arias pronuncia un discurso en el que afirma: "Sigo perseverando firmemente en los propósitos que expuse el 12 de febrero".

Torcuato se queda perplejo ante tanta contumacia en el error. Le impresiona que Arias no comprenda que debe arar en un nuevo surco; que la situación política es

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda.

También, algo de esto cuenta Gregorio Morán en "Suárez, Historia de una ambición", pg. 20.

distinta; que el "Espíritu del 12 de Febrero" (a parte de que él y el Príncipe siempre lo consideraron un gesto huero) respondía a necesidades planteadas por el franquismo; que el acceso del Rey a la Jefatura del Estado requería planteamientos nuevos y... ¡sobre todo! contar con Su Majestad: no vivir del pasado sino proyectarse hacia el futuro. Torcuato se pregunta "¿inmovilismo Arias?"

Pero lo que más le consterna es el planteamiento de un diario "oficialmente monárquico" como ABC que enjuicia y habla del "espléndido espíritu del 12 de febrero".

Torcuato escribe: "¿Cabe mayor ceguera de planteamiento? ¡Y el Rey, qué!" En efecto, ¡el Rey qué! Ni una apelación a la situación nueva, ni al Proyecto de la Corona, ni al cambio de circunstancias... ni una frase que contribuya a apuntalar la posición del Rey. Demasiado... y Torcuato escribe: "13 de nov. 5 de dic. 11 de dic. tres errores (de Carlos Arias)." ¹

Aquel Gobierno Arias nunca llegó a ser un verdadero equipo ministerial. Pronto se detectaron en su seno tres tendencias que no lograrían consolidarse en un objetivo común ni, por tanto, en verdadera acción de gobierno, y que fueron presentadas por cada uno de sus patrocinadores como la "única solución".

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda.

Había un "Proyecto Arias", un "Proyecto Fraga" y un "Proyecto Areilza". El Gobierno nació dividido y con escasa credibilidad. Era un "equipo" que no daba solución a los problemas existentes y que por su ineficacia contribuía a la aparición de otros nuevos¹.

Con una oposición impaciente que desconfiaba y proclamaba la ruptura total y con un sector inmovilista, que en su empeño por no cambiar, contribuía a que los rupturistas desconfiaran aún más, la operación cambio empezaría a funcionar desde donde menos declaraciones, programas y promesas se realizaron, desde la Presidencia de las Cortes y del Consejo del Reino.

Durante aquellos meses de confusión en el Ejecutivo, el Presidente de las Cortes irá construyendo el sistema mediante el cual el Legislativo pueda llegar a aprobar una verdadera reforma, propuesta por un Presidente de Gobierno verdaderamente reformista.

¹ Morán, pg. 23: "El Gobierno estaba más cerca del Rey que de su Presidente y su rasgo más notable es que llevaba en sí el germen de su destrucción: cada uno estaba en él por razones diferentes... se disparaba el tiro <de salida> que lanzaba a los ministros-atletas a la carrera por sustituirle <a Carlos Arias>.

CAPITULO TERCERO

LA PREPARACION DE LA REFORMA POLITICA

I. PREGUNTAS QUE EXIGEN RESPUESTA

Como acabamos de ver, en noviembre de 1975, el Príncipe Don Juan Carlos asumía la Jefatura del Estado con la firme resolución de construir para España una Monarquía homologable con el resto de los sistemas políticos de los países de nuestro contexto europeo. También vimos que los primeros pasos del Rey estuvieron encaminados a lograr el mayor control posible del aparato del Estado mediante su ocupación por personas en sintonía con su voluntad política.

Desde el momento en que Torcuato Fernández-Miranda es nombrado Presidente de las Cortes, su misión será intentar convertir en realidad la voluntad del Rey, voluntad que coincide plenamente con la de la mayoría del pueblo español. Y, consciente de que la única forma civilizada de hacer operativa esta voluntad es "desde los caminos abiertos en la realidad"¹, inicia el proceso, mediante el cual se devolverá la soberanía a su legítimo titular, utilizando los resortes de poder que tiene en su mano y creando los instrumentos legales que serán el cauce jurídico para el advenimiento de la democracia.

Para comprender como fue posible la Reforma Política, operación considerada imposible por los que al

¹ Notas de Torcuato Fernández-Miranda, en agenda del año 1956, "La empresa política no puede hacerse desde ella (esto sería utopismo) sino desde los caminos abiertos en la realidad, desde las configuraciones de ésta"

verla realizada la dieron por hecha e incluso se la atribuyeron a ellos mismos, y a cuantos habían trabajado por la ruptura, es preciso plantearse una serie de preguntas ya que en su respuesta radica la clave para entender el cambio como reforma desde la ley establecida y el paso de una dictadura a una democracia por el camino de la ley y de la paz civil.

Estas preguntas son las siguientes:

¿Cómo fue posible que la Ley para la Reforma Política no pasara por la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia, cuya mayoría estaba formada por quienes habrían de votar NO en el Pleno de la Reforma? ¿Por qué se establece un Procedimiento de Urgencia que permite el nombramiento de una Ponencia que informe directamente al Pleno?

¿Por qué se acepta, en un primer momento, la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional como instrumento para la reforma? ¿Por qué fracasan las propuestas de reforma que surgen en el seno de dicha Comisión?

¿Por qué se potencia el Consejo del Reino mediante su funcionamiento periódico cada quince días?

Ya hemos visto que el objetivo primordial de la Corona, la democratización del Estado y la consolidación de una Monarquía en la que el Rey lo fuese de todos los españoles, sólo podría alcanzarse **integrando** a todas las

fuerzas en el proyecto político de construir un Estado en el cual las relaciones de poder estuvieran reguladas por normas jurídicas dictadas por el único titular de la soberanía: el pueblo español.

Esta integración de todas las fuerzas políticas y sociales sólo será posible en el momento en el que el pueblo soberano, como Poder Constituyente, decida las reformas que desea realizar y para ello es preciso establecer los mecanismos legales que permitan entregar el poder a su titular. Este ha de ser el fin de la reforma de las Leyes Fundamentales: hacer posible la articulación del querer del pueblo para que pueda manifestarse como voluntad unitaria y coherente en el momento de decidir el futuro del sistema político español.

Partiendo de la realidad irrefutable de que las Leyes Fundamentales establecían su propio expediente de reforma¹, y de que para promover el cambio dentro de la legalidad vigente era imprescindible respetar el procedimiento exigido por las propias leyes, es incuestionable la necesidad de contar con unas Cortes dispuestas a aprobar la reforma y con un Gobierno capaz de enviar a las Cortes un eficaz Proyecto de Ley reformista.

¹ La Ley de Sucesión establecía que para derogar o modificar las Leyes Fundamentales era necesario además del acuerdo de las Cortes el referéndum de la nación (Art. 10) y que para la validez del acuerdo de las Cortes sería necesario el voto favorable de los dos tercios de los procuradores presentes que habría de equivaler, por lo menos, a la mayoría absoluta del total de procuradores (At. 15).

El primer paso, pues, habría de ser "poner a las Cortes en situación de poder aprobar la reforma" y para ello, junto con otras medidas complementarias, se establecerá el Procedimiento de Urgencia. Este procedimiento legislativo especial, no buscaba atender a las situaciones de urgencia como objetivo primario, sino la anulación del poder de los que, desde la Comisión de Leyes Fundamentales, impedirían que un verdadero proyecto reformista llegase al Pleno para su aprobación.

Teniendo en cuenta que la reforma se planteaba como "acción de gobierno", el segundo paso debería ser la elaboración de un eficaz Proyecto de Ley de Reforma por parte del Consejo de Ministros. Pero, debido a la ambigüedad de la política de Carlos Arias y al estrecho "margen de confianza" que el Rey se vio obligado a concederle, pronto se entró en un "impasse" fruto de la "noluntad" de Arias, de las discrepancias internas del Gobierno o de la falta de claridad, ya en los objetivos ya en el método. En este contexto, bastante caótico, Suárez tuvo la luminosa idea de complacer a Torcuato Fernández-Miranda con la resurrección de la Comisión Mixta (tal y como veremos) y se "recurrió" a una Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional con el fin de controlar un proyecto que lo que pretendía era constituir directamente, en vez de atribuir el poder constituyente al pueblo.

Pero, la insuficiencia del Proyecto Arias obligaría a poner en funcionamiento los mecanismos preparados

para la verdadera y única reforma posible (la que entregaría al pueblo la titularidad del poder) que sólo se podría alcanzar con un nuevo Gobierno, un nuevo Programa y un nuevo Instrumento legal.

Las reuniones periódicas del Consejo del Reino permitirán que se cumplan los requisitos legales, para el relevo del Presidente del Gobierno, con absoluta normalidad.

El nuevo Presidente de Gobierno, Adolfo Suárez, abierto a la reforma diseñada sobre el principio de cambio de la titularidad del poder, aceptará el proyecto patrocinado por el Rey y entregará a las Cortes, ya preparadas para su misión, el Proyecto de Ley para la Reforma Política.

El resultado de este proceso que se realizó en dos fases consecutivas, la primera de diciembre de 1975 a junio de 1976 y la segunda de julio a diciembre del mismo año, fue la Ley para la Reforma Política que, aprobada por el Pleno de las Cortes (el 18 de noviembre de 1976) y por el pueblo mediante referéndum (el 15 de diciembre del mismo año), hizo posible la celebración de Elecciones Generales el 15 de junio de 1977, fecha en la que, recordando al profesor Marías, podemos decir que España fue devuelta a los españoles¹, sin que para ello hubiera sido necesario un proceso revolucionario

¹ Marías, J. "La devolución de España", Espasa Calpe, Madrid, 1977.

clásico de viabilidad más que dudosa y cuyas ventajas no son nada evidentes.

Todo el proceso se desarrolló en un tiempo récord, en orden y paz civil. La ruptura y sus peligros habían sido superados con éxito, y aunque hoy el resultado de la operación "se da por hecho", el temor al fracaso no fue un fantasma, como han pretendido hacernos creer los que apostaban por la ruptura como única solución. Apostua lo pone de manifiesto con las siguientes palabras¹: "Tengo la idea de que hay una impresionante foto que contiene un mensaje tácito o subliminal para todos los españoles de hoy. Es la terrible imagen de los generales del Sha del Irán ejecutados por la revolución triunfante. Es la imagen de la verdadera ruptura revolucionaria; a sangre y a fuego para provocar más sangre y más fuego. Eso nos ha sido ahorrado a los españoles gracias a quienes concibieron y realizaron una salida o transición pacífica de un régimen personalista hacia una solución democrática y conviviente. Todos sabemos quién concibió la operación y quién fue capaz de realizarla. En una palabra, sabemos quién nos ahorró un periodo revolucionario". ¿Lo sabemos? ¿Lo sabemos siquiera con aproximada exactitud?

¹ Apostua, L. YA, 18-2-79, pg. 15 "Alguien nos ha ahorrado una revolución".

II. LAS CORTES EN LA PREPARACION DE LA REFORMA

En el acto de toma de posesión como Presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda señalaba que el servicio a la Patria y al Rey debía ser entendido como una empresa de esperanza y de futuro, sin ataduras establecidas por los condicionamientos del pasado¹.

Pocos días después, en el primer Pleno que preside, deja constancia de su postura al afirmar que al Gobierno le correspondía la iniciativa de la acción política y a las Cortes señalar las pautas legales de esa acción, asegurando, a continuación, que las Cortes ejercerían su función con una decidida voluntad de colaboración y con la firme defensa de la soberanía de la ley.²

¹ Arriba 4-12-75.

Miguel Angel Muñoz señalaba que aquella frase en la que Fernández-Miranda aseguró que el pasado no le ataba la dijo entre el silencio de unas 300 personas que aplaudieron fuertemente otros pasajes de su intervención.

Las palabras de Fernández-Miranda: "Me siento total y absolutamente responsable de todo mi pasado. Soy fiel a él, pero no me ata porque el servicio a la Patria y al Rey son una empresa de futuro", no sólo iban dirigidas a sus oyentes en el Salón de los Pasos Perdidos sino también, y muy especialmente, a Don Juan Carlos que podía poner en relación directa aquellas palabras del Presidente de las Cortes con las que le había escuchado en el Palacio de la Zarzuela, poco antes de su juramento como sucesor de Franco a título de Rey, en 1969.

² Ya, 30-12-75 Torcuato Fernández-Miranda anota: "Mi discurso en defensa de la soberanía de la ley es una primera toma de posición en la reforma desde la ley". Sin duda, la expresión "soberanía de la ley" o, incluso, "soberanía de la Constitución" resulta inadecuada para una Teoría de la Constitución que no sea estrictamente formalista. Pero, más allá del rigor dogmático, la frase tiene una intención y un mensaje políticos:

El mensaje del Presidente de las Cortes fue escuchado por sus auténticos destinatarios, el Gobierno y los propios Procuradores. Pero fue interpretado en clave negativa y regresiva por quienes consideraban a las Cortes como el "bunker del inmovilismo" ignorando su relativa insignificancia y su verdadera posición en la estructura del régimen. El "mensaje" del "mensaje" contenía la siguiente significación: "Si la reforma ha de pasar por las Cortes nace fracasada porque con las Cortes franquistas nunca será posible alcanzar la democracia".

En esta campaña anti-Cortes no sólo participan los sectores rupturistas que, como es lógico, consideran las Cortes orgánicas como uno de los lastres que harían imposible el cambio democrático, sino que también hacen oír su voz los sectores reformistas que todavía piensan que el "Espíritu del 12 de Febrero" es un punto de partida aceptable. Ejemplo de esta postura puede ser el "Apunte político" que el 7 de enero de 1976 publica ABC, bajo el título "¿Gobierno versus Cortes?", y en el que podemos leer: "el mayor problema de los próximos meses va a estar en el difícil entendimiento entre Cortes y Gobierno", cayendo, una vez más, en el tópico con el que se había venido jugando desde 1974: "el programa de Arias naufragó porque las Cortes lo hicieron fracasar".

"la reforma habrá de respetar la legalidad formal vigente y, por eso, habrá de pasar por estas Cortes".

Mas en ese mismo artículo se dice que las Cortes eran absolutamente sumisas a Franco. ¿Como es posible tal afirmación absolutamente contradictoria con la premisa anterior? Sólo dando por hecho que Franco no aprobaba la política de su Gobierno, y esto es insostenible. Carlos Arias fue nombrado Presidente de Gobierno por Franco, tras el asesinato del Almirante Carrero Blanco, para hacer posible la pervivencia del régimen en una Monarquía limitada dentro del marco "constitucional" de la Leyes Fundamentales.

Por tanto, la postura de las Cortes no era más que el reflejo de esa voluntad de permanencia del franquismo propiciada por el Gobierno. La voluntad continuista que se achacaba a las Cortes, habilmente orquestada por su Presidente, Alejandro Rodríguez de Valcárcel con su habitual equivocidad, respaldaba la política de apariencias marcada por el ejecutivo para que todo siguiera igual. Y el afán de presentar a la Cortes como el reducto del inmovilismo más contumaz, por determinados sectores reformistas, es la consecuencia de una reiterada elusión del fondo del problema (es el Gobierno el que carece de voluntad política de cambio) sin tener en cuenta que, eludiéndolo, contribuían a complicar aún más la difícil situación y daban facilidades a los que buscaban la ruptura cómo única salida. La realidad es que ni las Cortes estaban en condiciones de oponerse a la política reformista de Arias, si ésta hubiera existido más allá de la imagen y el escaparate, ni se opondrían a una Ley de Reforma Política en la medida en que la apoyasen los verdaderos centros de poder del Estado.

Finalmente, en relación con las Cortes hay que señalar un enfrentamiento muy sintomático porque expresa las dos posiciones en conflicto.

Una primera posición, muy lógica en Arias y en todos sus Ministros (los unos porque están acostumbrados a la praxis del franquismo y los otros, no muchos, porque desprecian a aquellas Cortes¹) consiste en partir de una absoluta desconsideración política hacia una Cámara que jamás había controlado al Gobierno ni mucho menos se había opuesto a él, hacia unas Cortes dóciles que se movían en un sistema de "unidad de poder y coordinación de funciones".

Una segunda posición (sustentada por Torcuato Fernández-Miranda) es la que, tratando de arar desde la realidad, piensa que hay que contar con las Cortes; que la política adecuada no consiste en herir a los procuradores, en humillarlos, despreciarlos o ignorarlos, sino en ganárselos para la decisiva votación que alumbrará el cambio². Esto facilitaría el camino para verificar, una vez

¹ Así por ejemplo, A. Garrigues y Díaz Cañabate, Ministro de Justicia del Gobierno de Arias, justifica el fracaso de la reforma del Código Penal afirmando que cuando presentó su proyecto "Las Cortes franquistas... opusieron una gran resistencia". "Luego han tenido que ceder en todo porque, como no habían sabido vivir con dignidad política, tampoco supieron morir dignamente" ("Diálogos conmigo mismo" reportaje en los Domingos ABC, 14-1-79)

² Notas de Torcuato Fernández-Miranda: "En lo que se intenta hacer ¿hay varias alternativas? ¿Varios caminos a elegir? ¿O sólo hay una posibilidad y en consecuencia un sólo camino? Al hablar de alternativas

más, un dato de experiencia: aquellas Cortes jamás se habían opuesto a ningún Gobierno. Jamás lo habían

no se puede hablar de deseos sino de caminos reales. La alternativa se plantea entre reforma y ruptura. El Gobierno eligió la reforma. Elegida la reforma hay que plantearla en su realidad presente. Hablar de oportunidades perdidas, oportunidades no aprovechadas es un error. Sólo favorece a quienes quieren que la reforma pierda credibilidad, es decir a quienes quieren de una forma u otra la ruptura y por ello favorecen todo descrédito de la reforma. Si el Gobierno quiere la reforma tiene que contar y potenciar las Cortes e integrarlas positivamente en la reforma. Es un grave error el desdén a las Cortes o el allá ellos, o presentarlas como bunker o enemigo de la reforma. Todo ello favorece la ruptura como única salida, hay que contar más que nunca con las Cortes, el Gobierno tiene que hacerlas suyas. Las Cortes deben estar más que nunca en la tarea del Gobierno. Otra cosa es suicida. Conduce a la ruptura como única salida. La conquista de las Cortes ha de hacerse por el Gobierno, es uno de sus temas esenciales. La desconfianza acentuada y la descalificación de las Cortes, el acusarlas de poco representativas o de expresión del bunker sólo se entiende por quienes quieren la ruptura. Desde el Gobierno es suicida, a no ser que no se quiera la reforma sino la ruptura y sólo sea camuflaje. El Gobierno no puede llevar la reforma adelante contra las Cortes, eso conduciría a la ruptura y ¿no es la reforma lo que se quiere? Si la quiere ha de empezar por conquistar las Cortes. La ruptura puede prescindir de las Cortes. La reforma pasa necesariamente por las Cortes. Por ello la conquista de las Cortes por el Gobierno es una operación de primer grado. Sin ella no será nada posible. El Gobierno no puede esperar concesiones unilaterales, o gratuitas, o de docilidad, por parte de las Cortes, tiene que trabajarlas. Ese trabajo del Gobierno consiste en integrar a las Cortes a su política de reforma. Todo lo demás favorece a la ruptura. Todo esto requiere ser estudiado muy seriamente. El tema es el tema de la reforma frente a la ruptura y parece que el Gobierno no ve la importancia que tiene. El desacuerdo Cortes-Gobierno es suicida pues al Gobierno no le basta con desautorizar o anular a las Cortes pues ello no hace posible la reforma del Gobierno sino la ruptura postulada por la oposición. Esa es la gravedad del tema: La responsabilidad corresponde al Gobierno pues se trata de que el Gobierno integre a las Cortes en su política, la iniciativa y el logro de esa operación de reforma es del Gobierno. Si no lo hace favorecerá la ruptura".

controlado, por la sencilla razón de que estaban controladas por él.

Es cierto que muerto Franco, y no habiendo heredado el Rey ni su posición ni su poder político, cabía el riesgo de que la Cámara se independizase. Pero éste era un riesgo limitado que, según su Presidente, dependía más de la estructura funcional que de la composición de las Cortes.

Creemos que la siguiente anécdota puede iluminar la posición del Presidente de las Cortes: El 9 de diciembre, cuando Arias ya está confirmado pero no hay nuevo gobierno, Solís, por encargo de Carlos Arias, llama a Fernández-Miranda para "comunicarle" que se va a modificar la composición del Consejo de Ministros por Decreto. El hecho, en sí, era políticamente irrelevante, pero el Presidente de las Cortes se opuso de manera rotunda. "Le digo a P. Solís: no se puede hacer por Decreto y veo muy difícil que prospere un Decreto-ley".

Esta dura respuesta tiene una doble explicación:

1 - "**No se puede hacer por Decreto**". Desde un punto de vista jurídico el Art. 10-g, de la Ley de Cortes, establecía una reserva de Ley de Pleno para la "ordenación jurídico-política de las instituciones del Estado". Pero más allá del problema circunstancial había uno estructural: si se quería hacer la reforma respetando la legalidad vigente, no se podía tolerar que el primer

Gobierno del Rey la iniciara violándola; aunque fuera un tema menor. Había que sentar el principio.

2 - **"Y veo muy difícil que prospere un Decreto-ley"**. Esta frase tiene un puro (y duro) contenido político. El Decreto-ley era jurídicamente viable de acuerdo con el Art. 13 de la propia Ley de Cortes, pero la urgencia, que legitimaba el acto legislativo del Gobierno como presupuesto de hecho habilitante, debía ser apreciada por el Jefe del Estado (el Rcy) previo informe de una Comisión presidida por el Presidente de las Cortes. En el franquismo esto era un puro trámite porque la verticalidad desencadenante de las decisiones era incuestionable y pacíficamente asumida. Ahora, no.

Torcuato Fernández-Miranda se opone porque quiere dar un doble toque de atención: Primero, "esto ya no es como era" y segundo, "no iniciéis el error de no contar conmigo, de no contar con el Rey y de no contar con la nueva situación".

En diciembre de 1975, la integración de las Cortes en el proceso del cambio político era uno de los objetivos prioritarios de su Presidente que, convencido de que lo que les impediría aprobar la reforma de las Leyes Fundamentales sería su funcionamiento más que su composición¹, dirigirá sus esfuerzos a crear los cauces

¹ Ha de tenerse en cuenta que en las Cortes no sólo estaban los continuistas; había también democratas auténticos, democratas reciclados y procuradores "obedientes".

necesarios para que las Cortes puedan participar activa y positivamente en la reforma.

En su afán de colaboración, y con motivo del nombramiento del nuevo Gobierno Arias, Fernández-Miranda considera conveniente un gesto conciliador y le manifiesta a Carlos Arias la conveniencia de convocar un Pleno extraordinario para que el Presidente del Gobierno explique su programa político a los procuradores.¹ Pero este primer intento de aproximación Gobierno-Cortes es un intento fallido. El 28 de enero Arias expone , ante el Pleno, su Programa de Gobierno que, desde un planteamiento confuso y aparentemente conciliador, elude la realidad y que, mediante una mera declaración de intenciones, sólo consigue integrar a los que ya estaban "integrados"².

Esta primera toma de contacto de Carlos Arias con las Cortes sólo sirvió para confirmar a su Presidencia lo que ya sabía: El Gobierno no integraría a las Cortes en la Reforma porque no tenía auténtica voluntad reformadora, al menos no la tenía su Presidente y contra su voluntad poco podrían hacer los ministros reformistas.

¹ Notas de Torcuato Fernández-Miranda: "Pienso que sea una sesión con ese único fin, no un pleno donde hable el Presidente, sino un Pleno dedicado a que hable el Presidente de Gobierno y presente su programa de gobierno".

² Notas de Torcuato Fernández-Miranda: "Todo queda en pura expresión de vanidad". Discurso de Arias ante el Pleno de las Cortes, 28-1-76.

Será desde la Presidencia de las Cortes desde donde se iniciará la integración de la Cámara y una serie de acontecimientos renovadores, que se irán sucediendo a lo largo de los primeros meses de 1976, irán poniendo a las Cortes en situación de poder aprobar la reforma política.

Para hacer posible que las Cortes pudieran aprobar la reforma era importante vivificar sus órganos, era preciso promover nuevos cauces de actuación y de poder (Grupos parlamentarios), era imprescindible vaciar de poder a los sectores inmovilistas que desde la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia de Gobierno controlaban las decisiones del Pleno (Normas de Urgencia), era conveniente que el Presidente de dicha Comisión fuera partidario de la reforma (Renovación de los Presidentes de Comisiones)... finalmente, sería necesario contar con un Ejecutivo que quisiera la reforma del sistema político español y que fuera capaz de enviar a las Cortes, para su aprobación, un Proyecto de ley de reforma eficaz (Crisis y nuevo Presidente de Gobierno).

A) Los Organos de las Cortes

1) La Mesa

Organo rector y de gobierno interior de la Cámara que ostentaba la representación colegiada de las

Cortes. Estaba constituida por el Presidente (el de las Cortes), dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios¹.

La Mesa no tenía funciones relevantes; éstas quedaban limitadas a cuestiones de orden interno y protocolo. Pero sus miembros, con un puesto importante en el aparato del sistema, pertenecían a diversas Comisiones y había que contar con su parcela de poder en el funcionamiento de la Cámara.

El día 4 de diciembre de 1975 el Presidente de las Cortes celebró su primera reunión con los componentes de la Mesa acompañados por el Letrado Mayor, De la Rica Montejo. A partir de este primer encuentro, las reuniones se irán sucediendo con frecuencia y no quedarán en sesiones de mero trámite. Lo que buscaba la Presidencia era, por medio de estos contactos periódicos, conectar con los procuradores que la formaban y hacerles comprender que las Cortes eran el único cauce posible para realizar la Reforma política, que exigían el Rey y el pueblo español, sin destruir el Estado.

¹ En diciembre de 1975 los miembros de la Mesa eran los siguientes:
Vicepresidente 1º: José Final Escribá de Romani
Vicepresidente 2º: Carlos Mendoza Jimeno.
Secretario 1º: Tomás Romojaro Sánchez.
Secretario 2º: Pedro Moya Clúa.
Secretario 3º: Ezequiel Puig Maestro-Amado.
Secretario 4º: Rafael Arteaga Padrón.

2) Las Comisiones Generales: Comisión Permanente, Comisión de Competencia Legislativa y Comisión de Reglamento.

Las Comisiones Generales no tenían funciones legislativas eran comisiones de orden interno y de relaciones con el Gobierno. Eran presididas por el Presidente de las Cortes y en su composición figuraba siempre algún miembro del gabinete ministerial.

a) Comisión Permanente

Sus miembros venían determinados por el Reglamento¹ y entre sus funciones podemos destacar la

¹ En aquellas fechas la composición de la Comisión Permanente era la siguiente:

Miembros del Gobierno: Manuel Fraga Iribarne y Alfonso Osorio García.
Presidentes de Altos Organismos: Teniente General Ruiz Martín, Servando Fernández-Victorio y Enrique García-Ramal.

Representantes de la Comisión Permanente del Consejo Nacional: Manuel Valdés Larrañaga y Jesús Fueyo Alvarez.

Representantes del Pleno del Consejo Nacional: José Solís Ruiz y Carlos Pinilla Touriño.

Representantes de la Organización Sindical: José M^a Serrats Urquiza y Ramón Pila da Veiga y Sanz.

Representantes de los Procuradores Familiares: Eduardo Urgorri Casado y León Herrera Esteban.

Representante de las Asociaciones, Colegios y Cámaras: José Poveda Murcia.

Representante de los Procuradores nombrados por el Jefe del Estado: Raimundo Fernández-Cuesta y Melero.

Secretario de la Comisión: Tomás Romojaro Sanchez.

(Las representaciones de la Administración Local y de los Rectores de Universidades estaban vacantes).

de promover los Recursos de Contrafuero, la de dictaminar sobre la necesidad de que una materia concreta tuviera que revestir forma de Ley, la de informar sobre la devolución de dictámenes a las comisiones y la importantísima función, de cara al propósito renovador del Presidente de las Cortes, de proponer los procuradores que habían de integrar las Comisiones Legislativas.

Y así fue. En la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 23 de febrero de 1976, se procedió a la adscripción de procuradores a las diversas comisiones legislativas. Estas adscripciones fueron consideradas, por los observadores políticos, como un paso previo para el nombramiento de nuevos Presidentes de Comisión¹, y los nombres que más llamaron la atención fueron los de Gregorio López Bravo e Ignacio García López, adscritos a la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia de Gobierno; León Herrera Esteban, a las de Presupuestos y Gobernación; Licio de la Fuente, a la de Justicia, y Laureano López Rodó, a la de Asuntos Exteriores.

¹ ABC, 24-2-76

b) Comisión de Competencia Legislativa¹

Entre sus competencias podemos destacar las de emitir dictamen sobre la procedencia del Decreto-ley por razones de urgencia así como la de advertir a la Comisión Permanente la posibilidad de que determinadas normas pudieran contener disposiciones objeto de recurso de contrafuero.

La reforma diseñada por el Presidente de las Cortes, para hacer posible el cambio "de la ley a la ley", descartaba la utilización del Decreto-ley ya que mediante tal instrumento jurídico lo que se produciría sería la ruptura y, por tanto, el desmantelamiento del Estado. Era importante por tanto, dejar las cosas muy claras y hacer entender a los componentes de la Comisión el papel de las Cortes en la reforma.

Uno de las discusiones más polémicas, durante los Gobiernos de Arias, fue la suscitada en torno a la idoneidad del Decreto-ley como instrumento reformista.

Los partidarios de este instrumento normativo defendían que era el único medio para salvar los

¹ Esta Comisión, presidida por el Presidente de las Cortes, estaba formada por un Ministro designado por el Gobierno: José Solís Ruíz, un Consejero perteneciente a la Comisión Permanente del Consejo Nacional: José Miguel Ortí Bordás, un Procurador en Cortes con título de letrado: Blas Pérez González, el Presidente del Consejo de Estado: Antonio M^a de Oriol Urquijo y el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia: Valentín Silva Melero.

impedimentos que pudieran plantear las Cortes a la reforma política.

En esta línea Jorge de Esteban, Luis López Guerra y Santiago Varela¹ escribían en Informaciones, el 24 de enero de 1976: "No parecen reunir las Cortes, aun superando los escollos políticos, las mejores virtudes para una regulación urgente y eficaz de la libertad política. El recurso a los Decretos-leyes, previsto justamente para las situaciones de urgencia, permitiría saltar los obstáculos..."

Este análisis, que no carecía de lógica, hubiera sido cierto si lo fueran las premisas en las que descansaba: la primera, que el Gobierno era sinceramente reformista y la segunda, que las Cortes eran un instrumento imposible. Pero ambas premisas eran falsas, ni era reformista el Gobierno ni las Cortes eran un instrumento imposible, como se reveló con el tiempo. El análisis tenía cierta lógica porque se insertaba dentro de los clichés generales sobre personas e instituciones ampliamente asumidos y expandidos por los medios de comunicación. Pero acudir al Decreto-ley para reformar las Leyes Fundamentales era acudir a la Ruptura.

Desde otra posición política, también Ricardo de la Cierva² se manifestaba partidario de las reformas por

¹ Jorge de Esteban y Luis López Guerra, "De la Dictadura a la democracia, Diario de un período constituyente", Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de publicaciones, Madrid, 1979, pg. 51.

² De la Cierva, R. Ya, 1-2-76

Decreto-ley, muy en línea con los viejos liberales del siglo XIX, que deseaban modernizar España haciendo la revolución desde arriba sin la intervención del pueblo, y muy en línea con "el Espíritu del 12 de Febrero", cuando en realidad lo que había que hacer, y se hizo, era devolver la soberanía al pueblo.

c) Comisión de Reglamento

A esta Comisión¹ le correspondía tomar en consideración las Propositiones de ley que sobre la reforma del Reglamento presentaran los Procuradores, así como la elaboración de los estudios e informes encaminados a mejorar el procedimiento parlamentario. Ahora bien, al ser el Reglamento de las Cortes una "Norma Pactada", la formalización de cualquier reforma propuesta por la Comisión requería el acuerdo del Gobierno.

¹ Estaba integrada por cinco Presidentes de Comisiones y cinco Procuradores, uno de los cuales debería de tener la condición de Ministro del Gobierno. En Diciembre de 1975, estaba formada por: Raimundo Fernández-Cuesta y Melero (Presidente de la Comisión de Leyes Fundamentales), Emilio Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra (Presidente de la Comisión de Agricultura), Santiago Pardo Canalis (Presidente de la Comisión de Vivienda) Carlos Pinilla Touriño (Presidente de la Comisión de Presupuestos), Juan Sanchez Cortés y Dávila (Presidente de la Comisión de Gobernación) y los Procuradores: Jesús Esperabé de Arteaga, Jesús Fucyo Alvarez, Francisco Lapiedra de Federico y Alvaro de Lapuerta Quintero. El Gobierno estaba representado por Antonio Garrigues y Díaz-Cañabate, Ministro de Justicia.

En diciembre de 1975, la Comisión tenía pendientes dos temas importantes acerca de la reforma del Reglamento: los Grupos parlamentarios y la vitalización del Pleno de las Cortes en la tramitación de los Proyectos de ley. Distintas proposiciones y sugerencias estaban sometidas a su estudio desde el mes de junio de 1975, pero el problema de la reforma era un problema de voluntad política y Alejandro Rodríguez de Valcárcel (Presidente de las Cortes hasta el 26 de noviembre de 1975), estaba tan poco interesado en modificar el funcionamiento de las Cortes, como el resto de los procuradores continuistas que formaban parte de la Comisión, y como el propio Gobierno. Las Cortes funcionaban perfectamente para lo que se pretendía de ellas y "los cambios" no eran urgentes.

La preocupación de Torcuato Fernández-Miranda acerca del sistema legislativo de las Cortes y sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma del Reglamento era una preocupación ya manifestada (en julio de 1974) con estas palabras¹: "Creo que debe ser el Pleno el que decida con 560 Procuradores, y no una mayoría de dos, cinco o siete, que nunca podrá ser mayor de los cincuenta y siete más seis procuradores que forman la Comisión".

El día 5 de diciembre de 1975, dos días después de su toma de posesión como Presidente de las Cortes, la

¹ Cortes Españolas. Diario de Sesiones de las Comisiones, Comisión de Educación y Ciencia, X Legislatura, Nº 318, pg. 6.

prensa comentaba que la modificación del Reglamento era una de las primeras tareas del nuevo Presidente y señalaba que dicha reforma debería referirse a dos puntos concretos: "la presencia de Grupos parlamentarios dentro de las Cortes" y "la necesidad de incrementar la flexibilidad y agilidad en los plenos"¹

El día 27 de enero de 1976 se reunía la Comisión de Reglamento bajo la presidencia del nuevo Presidente de las Cortes y Fernández-Miranda, ante una nutrida representación de los sectores más continuistas de la Cámara, expuso la imperiosa necesidad de modificar el funcionamiento de las Cortes para integrarlas en la Reforma de un modo operativo y eficaz².

El 4 de febrero se reunía de nuevo la Comisión de Reglamento. Al termino de la sesión se hicieron públicos sus acuerdos³: "En la tarde de hoy se ha reunido la Comisión de Reglamento, que tras una amplia deliberación, continuando un tema planteado en la sesión

¹ ABC, 5-12-75

² Notas de Torcuato Fernández-Miranda: "Anuncio normas para constituir grupos parlamentarios en las Cortes. Busco demostrar que estoy dispuesto a reconocer las tendencias y fundar el sentido del pluralismo asociativo en las Cortes. Quiero ver que grupos hay y si son posibles y quiero ver hasta donde es útil para los fines de la reforma el divide y vencerás frente a los que pretenden monopolizar y dirigir como budas. Veremos."

³ Arriba, 5-2-76.

anterior, acordó, por unanimidad, aprobar la propuesta de su presidencia, en relación con unas medidas complementarias del Reglamento, encaminadas a poner a las Cortes en condiciones de ejercer con eficacia su función legislativa, dotándola de la agilidad necesaria para abordar la tarea que, en un futuro próximo, va a pesar sobre las Cortes. El Presidente de las Cortes, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Cortes, recabará el acuerdo del Gobierno para el comienzo de la aplicación de estas medidas".

"Estos textos, sin perjuicio de que puedan ser retocados posteriormente en detalle, se refieren a la constitución de los grupos parlamentarios en el seno de las Cortes y a la articulación de un trámite de debate y votación de las enmiendas de la totalidad por el Pleno de la Cámara"¹.

¹ ~~Proyecto de disposición regulando los grupos parlamentarios en las Cortes:~~

1- Los procuradores podrán constituir grupos parlamentarios en las Cortes en función de tendencias o criterios políticos, para las actuaciones que autoriza o establece el Reglamento de las mismas, de conformidad con los requisitos que se fijan en los párrafos siguientes y siempre bajo la autoridad de la presidencia de las Cortes.

2- Los procuradores, en un número no menor de cincuenta, podrán constituir grupos en el seno de las Cortes. Para ello redactarán un programa delimitador de sus fines, que, al igual que los nombres de los componentes del grupo, se publicará en el "Boletín Oficial de las Cortes". Ningún procurador podrá pertenecer simultáneamente a más de un grupo.

3- Estos grupos acordarán su propio régimen interior, que tendrá que respetar la libertad de voto, el derecho a intervenir en la formación de la

voluntad del grupo, el derecho a elegir los órganos de representación y coordinación, el derecho a explicar su voto y el derecho a abandonar el grupo, de los procuradores que forman parte de los mismos.

4- Con carácter provisional, el presidente de las Cortes podrá autorizar la constitución como grupos parlamentarios de aquellos que tengan más de veinticinco miembros y cumplan los requisitos contenidos en los párrafos anteriores.

Proyecto de disposición regulando la primera lectura de los proyectos de ley por el Pleno:

1- En los proyectos de ley que sean competencia del Pleno, con carácter previo al debate de las enmiendas a la totalidad, o al término del mismo, el presidente de las Cortes, previa audiencia de la Comisión en Ponencia o en Pleno, y de la Comisión Permanente, podrá decidir que el debate sobre la totalidad tenga lugar en el Pleno.

2- Abierta la deliberación en el Pleno por el presidente, podrá intervenir, en primer lugar, un miembro del Gobierno para exponer el sentido del proyecto y las razones y circunstancias que aconsejan su redacción. A continuación un representante de la ponencia expondrá el informe de la misma y la propuesta que formula al Pleno.

3- Podrán intervenir, a continuación, hasta tres de los enmendantes a la totalidad seleccionados por el presidente entre aquellos que más difieren en la justificación de su enmienda y que más se aparten del fundamento del proyecto de ley.

4- Igualmente podrán intervenir en defensa del proyecto hasta tres procuradores de los que lo hayan solicitado al presidente, con las firmas de cincuenta procuradores. Ningún procurador podrá apoyar con su firma más que a otro procurador y sólo si no ha firmado ninguna enmienda a la totalidad.

5- Cuando la importancia del debate lo hiciese aconsejable, el presidente de las Cortes podrá ampliar los turnos regulados en los párrafos anteriores.

6- Las intervenciones en el Pleno se realizarán conforme a lo dispuesto en el Título VII del reglamento.

Para que tales acuerdos se materializasen como reforma del Reglamento sólo faltaba la aprobación del Gobierno.

Las medidas fueron bien acogidas por los sectores reformistas y, curiosamente, llamó más la atención la creación de los Grupos parlamentarios que el "boceto" de la primera lectura de los Proyectos de ley por el Pleno. Así, por ejemplo, el Letrado Mayor adjunto de las Cortes, Fraile Clivillés, afirmaba¹: "Es una medida de máxima importancia, porque por primera vez las Cortes van a empezar a parecerse a un parlamento europeo". "La gran ventaja es que ya nadie va a hablar a título personal, sino en función de un grupo que le va a respaldar. Otro punto importante es la aparición de las distintas posturas que van a existir en la Cámara, lo cual permitirá que la opinión pública sepa a que atenerse y por donde van los tiros" y "precisamente los partidos políticos nacen como consecuencia del agrupamiento de parlamentarios frente a la competición electoral". El análisis era lúcido. Pero

7- Si la enmienda a la totalidad tuviera el voto favorable de la mayoría del Pleno, el proyecto de Ley se considerará rechazado y, consecuentemente, devuelto al Gobierno para mejor estudio.

8- Si la enmienda a la totalidad fuera rechazada, el presidente de las Cortes dispondrá que continúe en la Comisión la deliberación sobre el articulado."

¹ Ya, 8-2-76

había algo más: agrupar y dividir. Articular para conocer e influir.

Y Andrés Reguera, procurador familiar señalaba¹: "La constitución de los grupos parlamentarios dentro de las Cortes va a servir, fundamentalmente, de preparación para el día en que puedan constituirse partidos políticos". "No olvidemos que los partidos nacieron, generalmente, como consecuencia de las agrupaciones de parlamentarios de cara a una confrontación electoral".

El día 11 de febrero² se hablaba ya de la creación de cinco futuros grupos parlamentarios: Grupo Parlamentario de Defensa Nacional, Grupo Parlamentario Independiente, Unión Democrática Española, Unión del Pueblo Español y Grupo Parlamentario Liberal.

Van pasando los días, la actividad para la formación de los grupos es cada vez más intensa, pero la reforma del Reglamento no se va a formalizar (recuérdese que el Reglamento de las Cortes era una Norma pactada con el Gobierno), hasta el momento en el que la Presidencia de las Cámara toma la iniciativa y materializa los cambios previstos mediante el instrumento procesal que tiene en sus manos: la vía interpretativa y supletoria³.

¹ Pueblo, 9-2-76

² ABC, 11-2-76

³ Art. 18 del Reglamento de las Cortes.

B) Los Grupos Parlamentarios

El Boletín Oficial de las Cortes, nº 1489 de 9 de marzo de 1976, publicaba la Regulación de los Grupos Parlamentarios en las Cortes, a través de una Disposición de su Presidencia, de fecha 4 de marzo de 1976.

En este texto se recogían, las medidas acordadas por la Comisión de Reglamento el 4 de febrero, con un preámbulo en el que se exponían los motivos que aconsejaban el reconocimiento y la regulación de grupos en razón de los criterios políticos de los procuradores.

Partiendo del hecho de que las Cortes no eran un bloque monolítico sino que en su seno coexistían, como decía Negrín, "corrientes quietistas y corrientes dinámicas"¹, era preciso fortalecer las posturas individuales de los procuradores partidarios del cambio para que pudieran hacer oír su voz, de forma organizada y por lo tanto más efectiva, frente a los sectores inmovilistas que mantenían bajo su control el funcionamiento de la Cámara.

Frente a la opinión de que las Cortes eran un obstáculo insalvable para el cambio, lo que se buscaba era integrarlas en la Reforma. Así por ejemplo, ante la

¹ Pueblo, 14-2-76: "El Congreso se remoza".

afirmación de Fraga en la Comisión de Gobernación¹: "La vida española no tolera de las instituciones otra respuesta que la adaptación o la muerte", Fernández-Miranda escribía: "Hay una tercera vía, la modificación del medio; ésta no admite vanas ilusiones pero evita el abandonismo"²

El reconocimiento y la regulación de los Grupos Parlamentarios supone un importante paso hacia la integración de las Cortes en la Reforma, el siguiente será la anulación del poder de los sectores inmovilistas que controlaban las Comisiones.

C) El Procedimiento de Urgencia

Para evitar que la Comisión de Leyes Fundamentales, controlada por el sector continuista, hiciera fracasar el proyecto reformista antes de que se votara en el Pleno, se creó un nuevo procedimiento legislativo que neutralizaba el poder de los que, desde las Comisiones, controlaban el funcionamiento de las Cortes³.

¹ Ya 24-2-76

² Notas de Torcuato Fernández-Miranda: Frente al adaptarse o morir de Fraga, "Modificar el medio".

³ Gregorio Morán, con su peculiar estilo literario, lo recuerda con estas palabras: "Para evitar el torpedo parlamentario de esas Comisiones, con sus dilaciones y sus interminables discusiones, Torcuato había ideado el Procedimiento de Urgencia..." [Moran, G. Ob. cit. pg. 34]

Hemos visto que la Comisión de Reglamento deseaba hacer del Pleno de las Cortes algo más que un símbolo cuando acordó tomar las medidas necesarias para que la discusión de las enmiendas a la totalidad de los Proyectos de ley tuviera lugar en el Pleno y no en las Comisiones. Pero pasaban los meses y el Gobierno no acaba de dar su aprobación a los acuerdos tomados por la Comisión de Reglamento para modificar el sistema legislativo de las Cortes. Es entonces cuando el Presidente de las Cortes, va más allá de los acuerdos de la Comisión de Reglamento, toma la iniciativa e, integrando las pretensiones de la Comisión a las razones de urgencia que exige el momento, establece un sistema legislativo, inédito en el sistema español, encaminado a evitar que el funcionamiento de las Cortes favoreciera al sector que controlaba la Cámara desde las Comisiones.

El día 23 de abril de 1976, el B.O. de las Cortes (Nº 1499) publicaba las disposiciones de la Presidencia de la Cámara mediante las cuales se creaba un Procedimiento de Urgencia que facilitaba las discusiones de los Proyectos de ley en el Pleno y abreviaba los plazos de tramitación legislativa.

La finalidad inmediata de estas normas era acelerar la tramitación de los Proyectos de ley enviados por el Gobierno a las Cortes, en un momento en el que un ejecutivo indeciso, dividido y vulnerable se defendía de las acusaciones que recibía, culpando a las Cortes de

obstruccionismo sin poner en práctica medidas tendentes a solucionar este problema¹. Pero su auténtica finalidad iba más allá de la simple urgencia. El objetivo material del Procedimiento de Urgencia era anular el poder de los que, desde la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno, impedirían que un verdadero proyecto reformista llegase al Pleno².

Este objetivo material es insoslayable si se desea comprender como las Cortes pudieron aprobar la Ley para la Reforma Política³.

Torcuato Fernández-Miranda sabía que unas Cortes prorrogadas para la Reforma tenían que servir

¹ Ya, el 28-3-76, afirma que no se entiende porque el Gobierno no pacta un procedimiento reglamentario, por vía de urgencia, que permitiese un directo y definitivo pronunciamiento de las Cortes en Pleno, sobre los Proyectos de Ley que sean competencia del mismo, aligerando así el trámite legislativo.

² Esta era una de las principales preocupaciones del Presidente de las Cortes, que el 13 de diciembre de 1975 había escrito en sus notas: "Reformar el procedimiento de las reuniones del Pleno de las Cortes. ¿Como? Dar vueltas a esto", en la certeza de que los que controlaban la Comisión de Leyes Fundamentales serían los responsables de que la reforma no avanzase, y así se demostró posteriormente en la votación de la Ley para la Reforma Política.

³ Un ejemplo muy reciente de este desconocimiento es el testimonio de absoluto desinterés que Mercedes Odina, en la serie de TVE "Los años vividos", hace patente cuando se permite el lujo de afirmar que no se sabe muy bien como se consiguió que las Cortes aprobaran el Proyecto de Ley para la Reforma Política. Lo que es evidente es que ella lo ignora.

para la Reforma (si no, el Consejo del Reino no hubiera votado favorablemente sobre la necesidad de la prórroga de la X Legislatura de las Cortes Orgánicas). Lo que no servía era su funcionamiento y uno de los obstáculos más severos era un Reglamento que favorecía la dictadura de las Comisiones, controladas por los sectores continuistas de la Cámara. Pero confiaba en que las Cortes, mediante un sistema legislativo adecuado, votarían a favor de la misma reforma que deseaban el Rey y la mayoría de los españoles¹.

El problema de la dictadura de las Comisiones en el seno de las Cortes se hacía especialmente grave en la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia de Gobierno.

Si analizamos la composición de la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno, aun después de producirse el nombramiento de Gregorio López Bravo y la adscripción de procuradores reformistas, podemos ver que de sus cincuenta y ocho

¹ La Historia ha demostrado que no se equivocó al depositar su confianza unas Cortes debidamente "preparadas" para cumplir su misión. Aprobación de Ley para la Reforma Política por las Cortes el 18 de noviembre de 1976: 425 procuradores votaron SI, 59 NO Y 13 se abstuvieron. (Número de procuradores 531. El quorum de 2/3 de procuradores exigía 330 votos). "Procuradores en Cortes 1936-76", Tecnos, Madrid 1977, pg. 823.

miembros, al menos la mitad eran claros representantes de las posturas políticas más continuistas¹.

1) El Procedimiento de Urgencia como mecanismo jurídico al servicio de decisiones políticas:

Los problemas que, a juicio del Presidente de las Cortes, planteaba el procedimiento legislativo ordinario como vehículo de la reforma y que la amenazaban seriamente al dificultar la pretensión de que el Gobierno, con la ayuda del Presidente de las Cortes, ganase la

¹ A la Comisión de Leyes Fundamentales pertenecían: Alfredo Jiménez Millas, Rafael del Aguila Goicoechea, José Luis Arrese Magra, Mariano Calviño de Sabucedo, Octavio Carpena Artés, Rafael Díaz-Llanos Lecuona, José Ignacio Escobar Kirkpartick, Raimundo Fernández-Cuesta Melero, José Antonio Girón de Velasco, Antonio González Sáez, Emilio Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Alberto Martín Artajo, Dionisio Martín Sanz, Pedro Nieto Antunez, José M^º de Oriol y Urquijo, Pilar Primo de Rivera, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, Francisco Ruiz Jarabo, Diego Salas Pombo, José Utrera Molina y José Luis Zamanillo y Gonzalez del Camino. A estos podrían sumarse los nombres de Manuel Conde Bandrés, Jesús Fueyo Alvarez, José Antonio García Rodríguez-Acosta, Alfonso García-Valdecasas y García-Valdecasas, Francisco Lozano Bergúa y Emilio Romero Gómez. El carácter antirreformista o continuista de estos procuradores viene avalado por el hecho incontestable de que no votaron a favor de la Ley para la Reforma Política.

At. 34 del Reglamento de las Cortes: para que la comisión quede validamente constituida para la adopción de acuerdo se precisa de la presencia de más de la mitad de sus miembros.

At. 56 los acuerdos se adoptarán por mayoría simple de los presentes. Si la mitad más uno son 30 miembros, con 16 votos se podría decidir la devolución al Gobierno de cualquier Proyecto de Ley.

voluntad de la Cámara y lograra concitar a favor la voluntad de los "dos tercios" de sus miembros, eran fundamentalmente dos:

a) La lentitud y manipulabilidad incontrolable.

1º- No se establecía plazo para la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes (Art. 63,2) pero además, y como señala Fraile¹, la publicación de los nombres de los que iban a componer la Ponencia se hacía normalmente en el mismo número del Boletín en que se publicaba el Proyecto, con lo que podría retrasarse hasta que se nombrase la Ponencia que hubiera de informarlo.

2º- El plazo para presentar enmiendas podía ser hasta de 30 días, ya que el plazo inicial que establece el Art. 67,1 se podía ampliar en 10 días más a solicitud de 5 procuradores.

3º- Terminado el plazo de presentación de enmiendas la Ponencia se reuniría para su constitución dentro de los 7 días siguientes.

4º- La Ponencia emitiría su informe en el plazo de 30 días a contar desde la fecha de su constitución.

¹ Fraile Clivillés, M. M^a, Comentario al Reglamento de las Cortes, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, pg. 623

(At. 70) y este plazo podía ser ampliado por el Presidente de las Cortes, previa solicitud de la Ponencia, tramitada a través del Presidente de la Comisión.

Hemos de tener en cuenta que este artículo no señala límite alguno al plazo de ampliación y que además, como dice Fraile¹, "se trata de una norma imperfecta ya que no se saca ninguna consecuencia sancionatoria en el supuesto de su incumplimiento".

5º- Seis días antes, como mínimo, de la Reunión del Pleno de la Comisión el Informe de la ponencia quedará a disposición de los procuradores en la Secretaría de las Cortes. (At.73). Siguiendo con el Profesor Fraile² veremos que este precepto, que no establecía directamente plazo mínimo para la convocatoria de la Comisión, sí lo hacía en la práctica ya que no se convocaba a las Comisiones con un plazo menor.

6º- No establecía plazo alguno para el Dictamen de la Comisión.

7º- No se establecía plazo para la Convocatoria del Pleno de las Cortes.

¹ Ob. cit. pg. 692

² Ob. cit. pg. 715

Algunas de estas "discrecionalidades" en el tiempo, podían ser controladas por el Presidente de las Cortes. Pero otras no, por lo que, si a todo ello añadimos el At. 46, que establece los días hábiles para el trabajo parlamentario, podemos afirmar que el procedimiento legislativo ordinario era muy lento y no sólo lento, podría hacer interminable la deliberación de un Proyecto de ley sin vulnerar el Reglamento en ninguna fase de la tramitación.

b) La traslación a las Comisiones del poder de decisión.

Como bien dice el Profesor Fraile¹ el sistema legislativo español que establece el Reglamento de 1971 siguiendo el modelo continental o francés, "va a implicar el principio de soberanía de las comisiones", ya que una vez recibido en la Cámara el Proyecto de ley pasaba directamente a una de las comisiones legislativas y en ella se procedía a la presentación de enmiendas y a su discusión, con lo que el Informe de la Comisión podía llegar a modificar sustancialmente el proyecto primitivo y sería sobre el nuevo proyecto sobre el que deliberaría posteriormente el Pleno, "con la peculiaridad en el procedimiento español de que el debate en el Pleno de la Cámara es prácticamente inexistente", "Esto es lo

¹ Ob. cit. pg. 702

que de cara a la Reforma del Reglamento de 1971, había determinado que uno de los temas más discutidos fuera el de la vitalización del Pleno... habida cuenta de que el órgano realmente deliberante de las Cortes no es el Pleno sino las Comisiones"¹. Pero este intento de reforma no prosperó y el precepto no fue modificado con lo que las Cortes siguieron dominadas por la minoría que controlaba las comisiones, ya que era la Comisión la que decidía si se aceptan o no las enmiendas a la totalidad, su Presidente poseía muy amplias facultades en la deliberación del Proyecto y para que una enmienda pudiera pasar al Pleno necesitaba como mínimo 10 votos favorables de entre los miembros de la Comisión.

En suma, la lentitud del Procedimiento y sobre todo la incontrollabilidad de los plazos lo convertía en un instrumento de manipulación política y retardatario hasta la exasperación. Era un instrumento en manos de los inmovilistas para destruir un Proyecto de ley sin necesidad de pronunciarse sobre él. En rigor, el Procedimiento era todo un acicate para el filibusterismo parlamentario y abordar la reforma con semejante riesgo era, lisa y llanamente, una insensatez.

¹ Ob. cit. pg. 703

2) Las competencias legislativas del Presidente. El artículo 18 del Reglamento.

El Reglamento de las Cortes, de carácter rígido, contemplaba la figura del Presidente de la Cámara como el órgano a quien se encomendaba su interpretación, concediéndole amplias facultades para la adecuación de sus preceptos a las necesidades del momento y autorizándole a dictar normas complementarias para suplir sus lagunas o establecer nuevos cauces de actuación.

Como dice el Profesor Fraile¹, "la primera consecuencia del sistema de Reglamento rígido es la configuración de una presidencia fuerte y eventualmente heterónoma respecto a la Cámara".

El At. 18 del Reglamento enumeraba las facultades del Presidente, estableciendo, en el párrafo 14, la facultad de reducir los plazos para la tramitación de los proyectos de ley² y, en el 23 la de interpretar y suplir sus preceptos en caso de duda u omisión.³

¹ Ob. cit. pg. 40

² Fraile, ob. cit. pg. 251: "El contenido de este párrafo aparece por primera vez en el Reglamento Provisional (At.11-ñ); su contenido era sustancialmente idéntico al actual con la única diferencia de comenzar señalando la facultad de reducir los plazos y la de ampliarlos". Pero "conviene señalar que la facultad de ampliar o reducir los plazos recogida en este párrafo se refiere exclusivamente a la tramitación de los Proyectos y Proposiciones de Ley ... la razón de esto estriba en que el Presidente puede modificar los plazos únicamente en relación con los procedimientos que se desarrollan íntegramente dentro de la Cámara... presentación de enmiendas, constitución de la Ponencia, plazo para el Informe de la Ponencia o ampliación de las sesiones de la Comisión".

³ En relación con el nº 23 Fraile, (pg. 266) dice que el contenido de este párrafo también aparece en el Reglamento de 1943 (At. 11 apartado

Las Disposiciones de la Presidencia de las Cortes del 21 de abril de 1976¹ son el cauce procedimental elegido por el Presidente de la Cámara para modificar un sistema legislativo que no servía para la Reforma².

El "Procedimiento de Urgencia" podría haberse limitado a reducir los plazos, pero con ello sólo se habría propiciado una rapidez formal que no anulaba el poder de las Comisiones.

También se podría haber logrado la urgencia por medio de Decretos-ley (At. 13 LCC), pero por ese camino, no sólo se hubiera vulnerado la legalidad vigente que exigía una Ley de Pleno para la reforma de las Leyes Fundamentales, sino que se hubiera potenciado el control de los que desde la Comisión Permanente y la Comisión de Competencia Legislativa impedirían cualquier intento modificador de los Principios del Movimiento (Artículo 27 del Reglamento de las Cortes), lo que acaso incite a reflexión a los partidarios de tan tosca como irreal vía. El

j) con los mismos terminos literales salvo en el último inciso referente a la observancia de la cortesía y usos parlamentarios y señala (pg. 269) que la suplencia de los preceptos del reglamento alude a la posibilidad de dictar normas complementarias del reglamento para suplir lagunas o para establecer de una manera menos formal los cauces de actuación de la Cámara".

¹ Publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes el 23 de abril de 1976, nº 1499.

² Cuadernos para el Diálogo, 15-5-76. Sesión Informativa del Presidente de las Cortes: "Estas Cortes no están hechas para la coyuntura histórica que vivimos".

único Decreto-ley viable jurídicamente hubiera sido el de disolución de las Cortes y asunción de todos los poderes por el Rey y el Gobierno. Quede al juicio de la gente sensata la viabilidad política de tal procedimiento.

La Presidencia de las Cortes tenía muy claro el camino que se debía seguir y paso a paso lo estaba construyendo: El Procedimiento de Urgencia sería el mecanismo jurídico que habría de remover los obstáculos políticos y crearía el cauce procedimental que permitiera a las Cortes aprobar un Proyecto de ley eficaz para la Reforma.

Mediante una creativa interpretación del Reglamento se da un paso más en el camino de la Reforma: desde abril de 1976 las Cortes orgánicas estuvieron en mejor situación para poder decir SI a la Democracia y convertirse en un Parlamento inorgánico y Constituyente a partir de la convocatoria de elecciones generales.

El Presidente de las Cortes, haciendo uso de sus atribuciones y partiendo de la oportunidad que le brindaba el momento, tomó la iniciativa y, por medio de los mecanismos jurídicos a su alcance, hizo realidad una decisión política: "situar a las Cortes en condiciones operativas de cumplir su función".

Con las "normas de urgencia" el camino de la reforma quedaba expedito en lo procedimental, pero

también quedaba clarificado políticamente ya que a las Cortes en Pleno les será más fácil poder aprobar la Reforma política¹.

3) Fundamento y contenido del Procedimiento de Urgencia.

En el Preámbulo de la "Disposición de la Presidencia complementaria del Reglamento, estableciendo el procedimiento de urgencia para la tramitación de los proyectos de ley"² se señala que "el vigente Reglamento de las Cortes, a pesar de las modificaciones de que sucesivamente ha sido objeto, carece, en la práctica, de normas que regulen un procedimiento legislativo de urgencia... que la realidad de los hechos y las actuales circunstancias hacen en alto grado aconsejable establecer y regular" y que para ello, "siguiendo así la línea marcada por los diversos trabajos de la Comisión de Reglamento", se hace "necesario

¹ Blanco y Negro, 15-5-76: "El servicio que el señor Fernández-Miranda ha prestado al Rey y al pueblo español afrontando la realidad de los hechos es impagable. Ahora los señores procuradores tendrán en su mano lo que siempre fue un elemento decisivo: el voto. Pueden aprobar o rechazar los proyectos de ley de reforma constitucional, lo que ya no pueden es obstruirlos a lo largo de los meses".

Cuadernos para el Diálogo, 15-5-76. Torcuato Fernández-Miranda señaló que "ante la opinión pública, los procuradores han de tener el valor de rechazar los textos que se le sometan sin otras comodidades y subterfugios".

² Boletín Oficial de las Cortes, nº 1499, 23 -3-76.

establecer un procedimiento de urgencia que al mismo tiempo agilice la tramitación de los proyectos de ley y dé una mayor intervención al Pleno".

Para terminar, el preámbulo explica que "por existir en esta materia una evidente laguna en nuestra normativa reglamentaria, esta Presidencia, en ejercicio de la facultad prevista en el párrafo 23 del artículo 18 del Reglamento de las Cortes y de acuerdo con el Gobierno, ha adoptado la siguiente disposición estableciendo el procedimiento de urgencia para la tramitación de determinados proyectos de ley".

Por tanto, las Normas de Urgencia suplen una laguna y, como señala el Presidente de las Cortes, "crean un camino exigido por la situación de hecho en que las Cortes se encuentran, pero no modifican ni restringen ninguna de las disposiciones reglamentarias vigentes; no dañan, antes potencian, los derechos, prerrogativas y atribuciones de los procuradores, aunque como es lógico, los acomoden a la nueva situación a que corresponde el nuevo procedimiento"¹.

El grupo parlamentario "Acción Institucional" planteó la posibilidad de instar recurso de contrafuero cuando las Normas de Urgencias fueron publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes. Raimundo Fernández-Cuesta

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda.

y Rafael Díaz Llanos insistieron. El Presidente de las Cortes contestaba que "una disposición interpretativa del Presidente de las Cortes, en ejercicio de las facultades que le concede el propio Reglamento, no es ni acto legislativo ni disposición general del Gobierno y que por tanto no cabe recurso de contrafuero ni recurso contencioso administrativo" y añadía: "el recurso ha de plantearse si así se considera, lo que no puede es utilizarse como un arma arrojadiza".

En cuanto al articulado de la Disposición, el Artículo primero establece la iniciativa del Gobierno en la calificación del trámite de urgencia, en consonancia con el At. 62 del Reglamento que señala que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno mediante Proyectos de ley.

Aunque algunos observadores comentaron la novedad que suponía que el Gobierno pudiera calificar de urgente tramitación un Proyecto de ley, capacidad hasta entonces reservada a la Presidencia de las Cortes¹, lo que se perseguía era "forzar" la iniciativa del Ejecutivo en la reforma (en un momento en el que todo indicaba el atasco gubernamental), tal y como ya había señalado Fernández-Miranda a los pocos días de su nombramiento: "Al Gobierno le corresponde determinar la acción

¹ Gonzalez Muñiz, A.J. "Comprensión y recelos" en La Hoja del Lunes, Madrid, 26-4-76.

política. A las Cortes señalar las pautas legales de esa acción"¹.

Fernández-Miranda escribe: Con esta disposición "que contempla exclusivamente la situación de urgencia, pero que no rectifica, ni modifica, ni menos deroga las disposiciones de la Ley ni del Reglamento ya que sigue correspondiendo a la responsabilidad del Presidente la dirección, convocatoria y funcionamiento de las Cortes, se le dice al Gobierno, con todo respeto pero con toda claridad, que la urgencia del calendario y su cumplimiento no exonera al Gobierno de responsabilidad si al mismo tiempo no logra esa urgencia en las Cortes ¿Qué pasó con el Proyecto de Ley de Bases para el Estatuto del Régimen Local? El Presidente del Gobierno, el 12 de febrero de 1974, dijo: Antes del 31 de mayo estará en las Cortes y estuvo el día 29. He cumplido pudo decir el Gobierno y ¿qué pasó? Que pasaron 20 meses hasta que las Cortes aprobaron ese Proyecto de ley ¿Qué se dedujo de esto? Que las Cortes eternizaban los proyectos, y era verdad. Se pidieron procedimientos de urgencia. Hubo preguntas valiosísimas de varios procuradores y trabajó en ese sentido la Comisión de Reglamento. ¿En qué situación se encontraba esta Presidencia? Ante una pretendida oposición Gobierno-Cortes. Las Cortes tenían que responder conservando la plenitud de sus derechos pero con ritmo atemperado a la situación en que políticamente habían sido colocadas y restringir el tiempo de duración de sus trabajos sin

¹ Ya, 30-12-75

restringir los derechos de los procuradores, aunque, naturalmente, acomodándolos a la situación de urgencia"¹

"Para situar en congruente correlación la responsabilidad del Gobierno y de las Cortes, no basta que el Gobierno cumpla el calendario de envío a las Cortes, ha de poner a estas en situación de cumplir el calendario que el Gobierno plantea. Entiéndase bien, en situación; puede aceptarlo y puede también rechazarlo con su responsabilidad. Si lo acepta debe atemperar el ritmo al ritmo del programa del Gobierno y por ello es lógico que siendo la responsabilidad del Gobierno de él sea la capacidad e iniciativa de la calificación de trámite de urgencia"².

La novedad que introduce el Artículo dos estriba en que exige la inmediata publicación en el Boletín Oficial de las Cortes, indicando su calificación; en lo demás coincide con el 63,2 del Reglamento que requiere su envío a la Comisión correspondiente para que el Presidente de la misma proponga la Ponencia que haya de informarlo.

Al Presidente de las Cortes, pues, siguen correspondiendo todas las facultades de aceptación y

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda.

tramitación del Proyecto de ley desde el momento que éste entra en las Cortes.

En el Artículo tercero se establece la reducción del plazo para la presentación de enmiendas y observaciones que no podrá exceder de 10 días hábiles.

Aquí estamos ante una decisión política. Torcuato Fernández-Miranda escribe: "El Diccionario de la Real Academia define urgencia como "la necesidad apremiante de lo que es menester".

"¿Es menester o no es menester la reforma política?"

Esta es la decisión política que justifica el procedimiento de urgencia. Precisamente por la apremiante necesidad de la reforma quedan justificadas las reducciones de tiempo y plazos.

Pero además, en este artículo, se introducen dos novedades que, por supuesto, facilitan la agilidad de la tramitación, pero que además, y sobre todo, modifican el sistema legislativo: una de ellas es la importancia que otorga a las observaciones y la otra las restricciones que establece con respecto a las adhesiones a las enmiendas y observaciones formuladas.

La observación existía ya en el sistema ordinario; era una enmienda presentada fuera de plazo tratada de forma diferente a las enmiendas propiamente dichas¹.

En las Normas de Urgencia la figura de la observación aparece con sustantividad propia. Su sentido no es el de la enmienda fuera de plazo sino el de un cauce que favorece las actuaciones de los procuradores en la discusión del proyecto, amparando sus derechos y facilitando la exposición de sus tesis frente al Pleno de la Cámara. El Presidente de las Cortes² lo explicaba con estas palabras: "¿De que medios disponen los señores procuradores en el Procedimiento de Urgencia? De cuatro. 1 - Las enmiendas a la totalidad. 2 - Las observaciones. 3 - Las enmiendas al articulado, sub conditione y 4 - La decisión por el voto. El papel y función de la enmienda a la totalidad, los mismos. El papel de las enmiendas parciales, al articulado, el mismo. Pero además pueden adquirir el carácter de posiciones a votar por el Pleno si se recogen en la observación.

La observación puede plantear:

1º- La conveniencia u oportunidad del proyecto e intentar suscitar la congruente decisión de la Cámara sobre el proyecto.

¹ Fraile Clivillés, M. ob. cit. pg. 685: "La observación aparece reconducida a la enmienda presentada fuera de plazo" y su "tratamiento es completamente diferente de las enmiendas: no se editan, su autor no es citado a la Comisión, no se contesta en el Informe y no se puede defender en la Comisión. Esto hace que prácticamente la observación sea una figura inoperante".

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda.

2º- Si es conveniente o no el mismo procedimiento de urgencia, pues puede hacer que la votación reconduzca el proyecto a la Comisión.

3º- Exponer en las líneas generales la conformidad o discrepancia con la filosofía del proyecto y hacer propuestas concretas para reconducirlo por la votación al fin que se pretenda, haciendo que se voten tales propuestas y pase a la Comisión para que ésta lo desarrolle en tal sentido.

4º- Además, la observación puede recoger las enmiendas al articulado, explicar su sentido y las transforma en conclusiones que solicita sean votadas por el Pleno que en estos términos ha de hacerlo, si se pide en forma reglamentaria (que es la ya establecida)."

En cuanto a las restricciones a la hora de adherirse a las enmiendas hay que tener en cuenta que el fraude en la presentación de enmiendas y las firmas de cortesía eran una práctica "aceptada" en el procedimiento ordinario.

A este respecto, el Artículo 3 del Procedimiento de Urgencia establece que tanto las observaciones sobre la conveniencia, oportunidad o líneas generales del proyecto, como las enmiendas deben ser enviadas por escrito y apoyadas por la firma de 10 procuradores. Además, determina que ningún procurador pueda apoyar con su firma más de una observación o enmienda a la totalidad.

Por un lado, con el requisito de las 10 firmas se facilitaba la intervención en el Pleno a mayor número de procuradores. Torcuato Fernández-Miranda escribe¹: "¿Qué es más fácil 10 firmas de 542 procuradores o 10 votos de 60? ¿Dónde está lo restrictivo? ¿En quiénes insisten en la Comisión o en este Procedimiento de Urgencia que concede a todos igualdad de oportunidades?"

Por otro, con la limitación de que cada procurador sólo podrá avalar con su firma una enmienda a la totalidad o una observación, se hace explícita la necesidad de que cada procurador asuma su responsabilidad, y, como dice Fernández-Miranda², "la responsabilidad que se deriva de que nadie puede defender o contribuir a defender dos opiniones contrarias entre sí. Si las enmiendas u observaciones son análogas deben unificarse. Si son contradictorias no pueden compartirse ni ser avaladas con la misma firma, es obvio. Las llamadas firmas de cortesía no son lógicas en temas de grave responsabilidad y sólo los temas de grave responsabilidad pueden declararse de urgencia".

En el Artículo cuarto, se determina que la Comisión actuaría en Ponencia dentro de un plazo de diez días y su dictamen iría directamente al Pleno.

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda.

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda.

Este fue uno de los artículos más conflictivos y rechazados por los procuradores continuistas. El Presidente de las Cortes lo justificó defendiendo que "la Comisión en Ponencia es Comisión funcionando como tal". "Al hacer uso de las facultades de interpretación que me concede el Art. 18.23 puedo hacer uso de mi derecho realizando una interpretación extensiva o restrictiva del Art. 11 de la Ley Constitutiva de las Cortes y yo he elegido la extensiva por considerar que es la que las circunstancias requieren"¹.

Pero hemos de admitir que las reticencias, entre los que no querían que las Cortes sirvieran a la Reforma, eran lógicas ya que esta disposición cambia el sistema legislativo y crea un nuevo cauce procedimental para la aprobación de los proyectos de ley.

Mediante una Disposición de la Presidencia, haciendo uso de las facultades interpretativas que le otorga el Reglamento, se cambia del modelo continental o francés, que otorga gran poder a las Comisiones, al inglés, que se caracteriza por la importancia del Pleno en la deliberación y discusión de los proyectos de ley.

El Artículo quinto en línea con la urgencia, limita la duración de las deliberaciones en el Pleno,

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda. Ver tb. el artículo 11 de la Ley Constitutiva de las Cortes: "Los proyectos de ley que hayan de someterse al Pleno pasaran previamente a informe y propuesta de las Comisiones correspondientes".

atemperando el Artículo 51 del Reglamento a las circunstancias del momento.

El Artículo 51 del Reglamento de las Cortes establecía que: "En cada convocatoria se celebrará el número de sesiones necesarias para despachar los dictámenes y asuntos que figuren en el orden del día".

Por el contrario el Artículo 5 de la Normas de Urgencia determina: "La convocatoria del Pleno indicará el tiempo máximo que podrá durar la deliberación sobre el proyecto". También este precepto mostrará toda su significación e importancia en la tramitación de la Ley para la Reforma Política.

En el Artículo sexto se insiste en la urgencia y se establece que la Presidencia determinará el tiempo máximo de las intervenciones en el Pleno.

El Presidente de las Cortes anota: "Como las normas de urgencia suplen una laguna pero no modifican el Reglamento, este Artículo ha de interpretarse en función de los Artículos 53, 54 y por extensión el 78¹.

¹ At. 53.1 del Reglamento de las Cortes: El Presidente dirigirá los debates y fijará el tiempo de duración de cada intervención, sin que este límite pueda ser en ningún caso inferior a veinte minutos, pudiendo ampliar el concedido cuando la importancia del asunto lo requiera.

At. 54: Nadie podrá ser interrumpido en el uso de la palabra, sino para ser llamado a la cuestión o al orden por el Presidente.

Con motivo de la discusión sobre este punto en la Sesión informativa del 6 de mayo, el Presidente de las Cortes hizo especial hincapié en que

De suyo pues, no menos de 20 minutos. (El Presidente será lo más amplio posible dadas las circunstancias de hecho)".

En cuanto al Orden del debate, este artículo establece el siguiente: Informe de la Ponencia. Defensa de enmiendas y observaciones. Contestación de la Ponencia. Discrecionalmente, turno de Réplicas con limitación del tiempo. Propuesta de la Ponencia.

La urgencia lo justifica, pero volvemos de nuevo a la cuestión principal: eludir el control de los que, desde la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia de

deseaba amparar del modo más eficaz el derecho de todos y cada uno de los procuradores (Diario de Sesiones, 6-4-76). "En el último Pleno dije: Desde el momento en que tengo la obligación de amparar a todos y cada uno de los señores Procuradores, a todos y cada uno de los grupos que se constituyan, en vista de la tarea que a estas Cortes espera, y teniendo que ser árbitro neutral, creo que no debo votar. Y si se me señala que el Reglamento dice que votaré el último, digo, de esta vez para siempre, mientras me sienta en esta mesa, que me abstendré en todas las votaciones. Por tanto, equivale a no votar. Creo que así cumplo con mi obligación". Estas palabras quisieron subrayar y definir lo específico de mi responsabilidad, debo cuidar la objetividad, ser árbitro y no partidario ni partidista. Debo cumplir y hacer cumplir las normas, las leyes y el Reglamento, los usos de la Cámara y los usos de cortesía parlamentaria, debo estar pronto a pedir perdón, a rectificar todo error o equivocación, pero ejerciendo con fortaleza y sosiego la autoridad, con un sólo objeto amparar a todos y cada uno de los procuradores en el ejercicio de su función y derechos, de sus obligaciones y responsabilidades".

At. 78: El Presidente podrá cerrar el debate cuando estime suficientemente debatido el párrafo o artículo objeto del mismo.

Gobierno, tratarían de impedir cualquier reforma verdadera.

A partir de ahora, el Pleno será el órgano deliberante y decisorio de las Cortes y no un mero comparsa que aprueba por aclamación lo decidido previamente en la Comisión.

El Artículo séptimo, concuerda con el Art. 55 del Reglamento que establece que los Ministros podrán hacer uso de la palabra cuantas veces lo soliciten, previa venia del Presidente. Pero además, introduce como novedad la intervención del Gobierno antes de la votación para determinar el alcance de la misma. Con ello se suscita que la decisión, respecto a que la votación sea sobre el todo o las partes del Proyecto, corresponda al Gobierno en concordancia con el Artículo primero de esta misma Disposición que determinaba, como ya hemos visto, la iniciativa del Gobierno en la calificación de "Proyecto de ley de urgente tramitación".

De nuevo, en el Artículo ocho, se insiste sobre la facultad que se le concede al Gobierno a la hora de determinar el alcance de la votación una vez finalizado el debate, y es lógico ya que ha sido el Gobierno el que ha calificado la urgente necesidad del mismo.

En todo lo demás se ajusta al Título VIII del Reglamento que exige votación nominal¹ y pública² en materia legislativa.

Al ser obligados a pronunciarse individual y públicamente en el debate en el Pleno, los procuradores tendrían que manifestar ante la opinión pública su postura, sin la cómoda posibilidad de que su decisión personal quedara diluida en el seno de una Comisión que arroparía su eventual "irresponsabilidad".

El Artículo noveno establece las consecuencias del resultado de las votaciones. "Si el resultado fuera negativo, el proyecto será devuelto al Gobierno. Si dicho resultado fuera positivo y hubiera versado sobre el proyecto en su totalidad, éste se entenderá aprobado sin más trámites".

El Presidente de las Cortes anota³: "¿Qué sentido tiene entrar en todo antes de saber si prospera ese todo?" El Proyecto se discute en Comisión para perfeccionarlo una vez conocido el pensamiento y decisión del Pleno. Si la votación es global, en caso de que sea favorable supondrá que el Proyecto de ley queda aprobado y en caso contrario, supondrá su devolución al Gobierno. En caso de que sólo sea aprobado algún punto

¹ Artículo 56 del Reglamento de las Cortes.

² Artículo 59 del Reglamento de las Cortes.

³ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda.

concreto la Comisión seguirá la deliberación ajustándose a la líneas aprobadas por el Pleno. Este sería el supuesto tercero de este artículo: "En el mismo supuesto de que la votación fuera positiva y hubiera versado sobre puntos concretos que establezcan las líneas fundamentales del proyecto, se entenderán éstos aprobados definitivamente y se remitirá el proyecto a la Comisión para que ésta delibere sobre su detalle".

Además el párrafo tercero de este artículo establece una serie de cautelas para evitar que en la Comisión se "desapruebe" lo aprobado por el Pleno:

- El Dictamen de la Comisión sobre el detalle se someterá a la votación del Pleno

- Igualmente, se someterán a la decisión del Pleno las modificaciones que la Comisión introduzca en el Proyecto.

Una vez más se busca controlar las Comisiones en el Artículo décimo: "El Presidente de las Cortes podrá fijar el tiempo máximo de la duración de los debates (en el seno de las Comisiones). Los Presidentes de las Comisiones distribuirán ese tiempo entre los distintos artículos, capítulos o partes del proyecto de ley y en consecuencia determinarán, de acuerdo con lo determinado en el párrafo 4 del artículo 76 (del Reglamento)¹, el tiempo máximo para las intervenciones (en el seno de la Comisión)."

¹ Este artículo establecía un tiempo mínimo de cinco minutos.

Y de nuevo el Artículo once insiste: "En ningún caso el resultado del debate en la Comisión podrá alterar las líneas generales del proyecto aprobadas por el Pleno".

Otra vez la cautela frente a una posible manipulación del Proyecto en el seno de la Comisión.

La Disposición transitoria de las normas de urgencia, encierra un fuerte contenido político ya que insiste en la pretensión de forzar al Gobierno para que actúe para la Reforma señalando: "El Gobierno podrá atribuir la calificación de proyecto de urgente tramitación a los proyectos que actualmente se encuentran pendientes en las Cortes".

En este sentido: Justino Sinova¹, escribía en su crónica: "El Gobierno, ahora se ve con claridad, ha perdido el tiempo, un tiempo precioso y desgraciadamente irrecuperable... El dato que hoy permite aventurar el pronóstico de que se está pisando el acelerador se halla en una Disposición de la Presidencia de las Cortes que crea un procedimiento de Urgencia para la tramitación de los proyectos de ley... Esta disposición de Torcuato Fernández-Miranda se erige como una solución para salir de este punto muerto. Es sumamente significativo que quien haya pisado el acelerador en primer lugar haya sido ese profesor que cuenta con la más directa confianza del Rey, en un momento en que la actividad desarrollada por el

¹ Diario de Barcelona, 23-4-76

Presidente Arias se está poniendo en cuestión. Es altamente revelador que haya sido Fernández-Miranda el propiciador de esa maniobra política para obligar a las Cortes a responder a las propuestas reformistas del Gobierno con la rapidez que este momento demanda y quiera la Zarzuela. Es un dato importante que esta medida se pueda conocer como el "torcuatazo", aunque haya sido pactada con el Gobierno".

Como hemos visto, el Procedimiento de Urgencia creaba un nuevo procedimiento legislativo diseñado especialmente para hacer posible la aprobación de la reforma y abría un nuevo cauce procedimental para impedir las prácticas obstruccionistas en las Cortes.

Con las reformas reglamentarias quedaban desarticulados los centros de poder clásicos, de signo claramente inmovilista. Los Grupos Parlamentarios y el Procedimiento de Urgencia sustraían a los procuradores de la vieja comodidad de dejarse dirigir y de diluir sus responsabilidades individuales, obligándoles a tomar partido (Grupo Parlamentario) y a hacerse responsables del sentido de su voto. Ahora hacía falta una persistente tarea de persuasión.

El Presidente de las Cortes reflexiona: "A la ruptura sirven unas Cortes obstáculo de la reforma, inmovilistas en la ciega continuidad". "Unas Cortes que aceptan de verdad, desde su propia responsabilidad, la reforma, adquieren una significación muy distinta: 1º) Son unas Cortes leales al Rey, 2º) Son unas Cortes en

función de su pueblo, el pueblo español, 3º) Son unas Cortes en total colaboración con el Gobierno. Lealtad crítica como les corresponde, pero lealtad clara en colaboración. Unas Cortes leales al Rey tienen que tener muy presente el discurso de la Corona ante estas Cortes y sobre todo estos párrafos que vuelvo a leer: "El servicio al pueblo es el fin que justifica toda mi función. Soy plenamente consciente de que un gran pueblo como el nuestro, en pleno periodo de desarrollo ... pide perfeccionamientos profundos ... Las naciones más grandes y más prósperas, donde el orden, la libertad y la justicia han resplandecido mejor, son aquéllas que más profundamente han sabido respetar su propia historia". Será por lo tanto "el dinamismo perfectivo que no ignora la historia, que acepta el condicionamiento del pasado pero que no se siente a él encadenado, el dinamismo perfectivo que ha de concentrarse en cambio y reforma, claros e inequívocos, que huye tanto de la ciega nostalgia como del oscuro resentimiento" el que ha de inspirar el funcionamiento de las Cortes. "Yo sólo digo una cosa, el pueblo se sentirá coaligado a estas Cortes si las Cortes cumplen con la difícil misión actual: dar al pueblo el camino verdadero de la reforma que él quiere". (Como se ha visto y se verá hasta la saciedad, ese era el verdadero objetivo, no darle al pueblo leyes sino darle camino, es decir procedimiento para instaurar el autogobierno). "Por eso las Cortes serán, digase lo que se diga - continuaba - representativas en razón directa de su capacidad de expresar en leyes lo que el pueblo quiere: la capacidad de gobernarse en paz, justicia y derecho, por el camino de la

democracia que como tal pueblo busca por el camino de la reforma y no de la violencia".¹

"En ningún régimen parlamentario pueden actuar los individualismos. La democracia se caracteriza porque las voces tienen que ser colectivas y las decisiones mayoritarias" ² y "si las Comisiones legislativas se sienten atadas por el Pleno ¿no será entonces cierto que las Cortes atan a todos los españoles?"³

Las respuestas de los sectores inmovilistas no se hicieron esperar. El día 22 de abril, las nuevas normas de la Presidencia de las Cortes, que aparecerían publicadas en el Boletín Oficial de la Cámara al día siguiente, fueron presentadas a la prensa por el Letrado Mayor de las Cortes, don Felipe de la Rica, y por el Letrado Mayor adjunto, don Manuel Fraile. Estos "recordaron" que la normativa había sido objeto de deliberación en la Comisión de Reglamento y de negociación entre el Presidente de las Cortes y una comisión de Ministros integrada por Fraga, Garrigues, Solís, Suárez y Osorio⁴.

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda.

² Ya, 7-5-76.

³ El País, 7-5-76.

⁴ Cartas del Ministro de Gobernación y del Ministro Secretario General del Movimiento. Ver Anexo, pg. 671 y ss.

Notas de Fernández-Miranda sobre la entrevista con Arias el 20 de abril de 5'40 a 6'50 en el despacho del Presidente de las Cortes: "Varias veces intento plantearle la cuestión de las normas de urgencia, y no me oye, sigue su perorata incoherente. No saco gran cosa en limpio... Ya al final y como si nada le hubiera preguntado dice: - He decidido aceptar el

En aquella ocasión Fraile, con clara voluntad de suavizar y no molestar a "nadie" señalaba: "Se trata de un procedimiento alternativo, en base a las razones de urgencia, y de evitar en lo posible la tramitación de decretos-leyes, ya que con el procedimiento de urgencia se reduce a menos de la mitad el ritmo de duración de debate de un proyecto de ley, que queda en veinticinco días. Según el artículo 11 de la Ley de Cortes, todos los proyectos que son competencia del Pleno deben pasar previamente por las Comisiones, y este principio se respeta. Pero como las Comisiones pueden funcionar en Pleno y en Ponencias, se acoge este último camino, para luego remitirse al Pleno directamente".

En esta línea el diario Informaciones¹ decía: El procedimiento de urgencia hace posible que la Cámara se exprese como un todo, sin que predomine una parte sobre el Pleno. El debate público en el Pleno... combina rapidez y publicidad. Así como el sufragio secreto es una garantía para el ciudadano, porque le defiende de presiones... un representante debe manifestar públicamente su voto, para que aquéllos a quien representa puedan controlar sus actos".

procedimiento de urgencia, ya veremos para que sirve. Los ministros dan su conformidad y no es necesario que se celebre mañana la reunión que teníamos citada para el miércoles 21 a la 1.- Me ha causado una impresión penosa. Desconfía de mí, y no quiere ver nada..."

¹ Informaciones, 24-4-76

Ante tan "amenazadoras" innovaciones Acción Institucional convoca una reunión en el Palacio de las Cortes para el día 26 de abril con el fin de "recoger firmas para obstaculizar la acción del Gobierno"¹. Al término de la reunión que duró toda la tarde, y tras analizarse la Disposición de la Presidencia, su portavoz manifestó que esta medida era contradictoria y podría constituir contrafuero². Sin duda, los procuradores de Acción Institucional comprendían el alcance de las medidas y respiraban por la herida de su pérdida de poder.

Así las cosas, el Presidente de las Cortes presenta, en sesión informativa a los procuradores, el Procedimiento de Urgencia, y hace públicas las reflexiones que ha ido anotando mientras preparaba la Disposición sobre la nueva tramitación para los proyectos de ley.

A.J.G.M. en "Acotaciones de la Sesión" en el diario YA³, escribía: "Si utilizásemos un adjetivo muy del gusto germano, diríamos que el presidente de las Cortes,

¹ Informaciones 26-4-76

² Informaciones 27-4-76.

Powell, CH. T. El Piloto del cambio, pg. 162: Poco después el Presidente recibía una carta firmada por 126 procuradores (que luego resultarían ser menos) en la que se condenaba no sólo el procedimiento de urgencia sino, lo que es más importante, el hacer responsable de medidas de esta índole al Rey presentándolas en su nombre.

³ YA, 7-7-76

señor Fernández-Miranda estuvo colosal; si escribimos este colosal con "k", más germánico y más colosal. Si utilizásemos un común adjetivo parlamentario, escribiríamos que estuvo brillantísimo. Si decidimos destacarlo sobre lo ordinario, pongamos que extraordinario estuvo. Es cuestión de elegir el adjetivo para calificar una intervención clara, ingeniosa, polémica a veces, ilustrativa siempre".

"En resumen: el señor Fernández-Miranda demostró a sus señorías que las normas dictadas para dar tramitación de urgencia a determinados proyectos de ley que implican reformas constitucionales son positivamente políticas, responden a la dinámica legislativa que los plazos señalados por el Gobierno exigen y pretenden servir al pueblo y al Rey, que son a quienes las instituciones tienen también la obligación de servir".

"La sesión tuvo momentos de disonancias. Algunas de las señorías que no aceptaban determinadas tesis del presidente, rompían la oración parlamentaria con voces de "no, no", o contrarias de "sí, sí". El señor Fernández-Miranda, paciente sosegado, respondía: Esos síes y noes pueden expresar estados emocionales contenidos, pero no son argumentos. La capacidad de interpretar disposiciones parlamentarias la tiene esta presidencia; la de decidir las Cortes".

Y en "El País"¹ Bonifacio de la Cuadra afirmaba: "Fernández-Miranda puso el dedo en la llaga cuando, para responder a las acusaciones de que las Comisiones legislativas van a sentirse atadas por el Pleno de las Cortes, preguntó a su vez si no es cierto, entonces, que las Cortes atan a todos los españoles. Añadiendo a renglón seguido que las actuales Cortes no están hechas para esta situación, por lo que hay que adecuarlas al momento presente y a las necesidades de la reforma al servicio del pueblo. En definitiva, la justificación que Fernández-Miranda dio a la tramitación urgente reside en la necesidad de que las Cortes no aparezcan como un obstáculo a la reforma; en la conveniencia de que las Cortes adapten su ritmo legislativo al señalado por el Gobierno, en quien recae la iniciativa legislativa, y en el convencimiento de que la nueva disposición no sólo no restringe los derechos de los procuradores, sino que los potencia, al permitir que el máximo número de procuradores puedan participar en el trámite legislativo. Fernández-Miranda defendió que la limitación del tiempo sólo llevará a una mayor intensidad de los debates, pero que, dentro de las normas establecidas, ampararía en sus derechos a los procuradores. Acallando los rumores desaprobatorios, manifestó: -Quiénes no acepten el espíritu de la reforma, que lo digan con claridad-".

Y Aguirre Bellver, en Pueblo², señalaba: "Era preciso tener una máxima confianza en sí mismo y en su

¹ El País, 7-7-76

² Pueblo, 7-7-76

propio conocimiento de los procuradores para "arriesgar" de esa forma y aceptar para sí mismo, como aceptó ayer, un riesgo que en realidad correspondía al Gobierno... Anoche, al terminar la sesión, Fernández-Miranda, estoy seguro, habló muy poco. Le conozco. Por eso me permito terminar con estos viejos versos: Eran en sus fazanas largos para hacerlas, cortos para contarlas".

A quien reflexione seria y documentadamente sobre estos pasos y sobre estos argumentos, le tiene que parecer, sin duda, menos sorprendente y más razonable la aprobación por las Cortes de la Ley para la Reforma Política.

4) El nuevo procedimiento legislativo en el banco de pruebas.

El Procedimiento de Urgencia fue utilizado, por primera vez y con éxito, en la tramitación del Proyecto de Ley Reguladora del Derecho de Reunión, el 25 de mayo de 1976.

H.P.F. escribía en ABC¹: "Todo ha ido por sus pasos contados. Sin prisas, pero sin pausas. El presidente de las Cortes se marcó las etapas, en forma bien definida: primer paso, autorización de los grupos parlamentarios; segundo, establecimiento de unas normas para el

¹ ABC, 23-5-76

funcionamiento de un sistema, más ágil, en la tramitación de los proyectos de ley que el Gobierno declare urgentes... Tercero, "la prueba de fuego": una amplia oportunidad para que todos los procuradores que lo desearan, hicieran las preguntas en torno a las normas de urgencia... Cumplidas todas las etapas, Fernández-Miranda acaba de señalar el "Día D y la hora H". Martes, día 25, a las once de la mañana. Con una aclaración importante: el tiempo máximo que podrá durar la deliberación del proyecto de ley que regula el derecho de reunión y de manifestación será de veinticuatro horas."

Pero pasemos a ver la gestación del Proyecto de ley. El 18 de febrero el Ministro de Gobernación enviaba al Presidente de las Cortes y "para su conocimiento", el borrador del Proyecto de Ley Reguladora del Derecho de Reunión aprobado en Consejo de Ministros y le anunciaba que en breve plazo y "a través del conducto usual", le sería enviada "la versión oficial <del proyecto> a efectos de su inserción en el Boletín Oficial de la Cámara y del comienzo de la tramitación parlamentaria" en la Comisión de Gobernación¹.

Ya entonces surgieron tensiones entre el ejecutivo y el legislativo. El Presidente de las Cortes consideraba que, por ser un Proyecto de ley que formaba parte del programa reformista del Gobierno, se trataba de una ley política, no de una ley de carácter administrativo, por lo que debería ser tramitada a través de la Comisión

¹ Carta del Ministro de Gobernación. Ver Anexo, pg. 675.

de Leyes Fundamentales y Presidencia de Gobierno. El desacuerdo no tuvo consecuencias y se resolvió pacíficamente entre el Presidente de las Cortes y el Ministro de Gobernación.

Pero aún quedaba el tema del calendario. Si el Gobierno quería respetar las fechas de su programa, el largo proceso de tramitación en las Cortes impediría cumplirlas. Fue entonces cuando el Presidente de las Cortes tomó la iniciativa, sacó adelante las Normas de Urgencia y puso a las Cortes en condiciones operativas de poder aprobar los Proyectos de ley en el tiempo exigido.

Aunque ya hemos visto que las prisas eran muy relativas, sobre todo en el Presidente Arias, era una ocasión idónea para preparar a las Cortes para la verdadera Reforma Política.

Una vez listo el Procedimiento de Urgencia, el Gobierno declaraba de "urgente tramitación" el Proyecto de Ley Reguladora del Derecho de Reunión. Se abrió, entonces, un nuevo plazo para la presentación de enmiendas¹, aunque se siguió respetando las ya presentadas antes de la declaración de urgencia, y se confirmó la misma Ponencia.

¹ Notas Torcuato Fernández-Miranda: "He querido dar satisfacción a la petición que me han formulado varios procuradores de que, si el Gobierno hacía uso de la disposición transitoria de las normas de urgencia, los proyectos ya en las Cortes que pasasen de la tramitación ordinaria a la de urgencia se retrotrajesen a la situación inicial".

El Boletín Oficial de las Cortes publicaba la convocatoria del Pleno con el fin de deliberar, y en su caso aprobar, en trámite de urgencia el Proyecto de ley, para el 25 de mayo¹.

Se preparó con todo detalle el desarrollo de la primera sesión plenaria de urgencia² y a las 11 de la mañana del día 25 comenzó, como estaba previsto, el primer Pleno para la reforma, que en una sesión de cinco horas aprobó el Proyecto de ley.

En la sesión de la mañana, que duró tres horas, Alfonso García-Valdecasas, en representación de la Ponencia, expuso sus criterios y pidió la aprobación del Proyecto. A continuación presentaron observaciones de carácter general los procuradores Rosón Pérez, en nombre del Grupo Parlamentario Independiente, Peris Gimeno y Lamo de Espinosa. Tras un breve descanso, se reanudó la sesión interviniendo por la Ponencia, para responder a los enmendantes, Díaz Llanos y Álvarez Romero. El último turno de la mañana fue el de Luis Angulo Montes que, en nombre del Grupo Parlamentario Unión del Pueblo Español, había formulado una observación general que la Ponencia consideró una enmienda al articulado. La primera intervención de la tarde fue la de Regalado Aznar, en la misma situación que

¹ Boletín Oficial de las Cortes, Nº 1505, 21-5-76

² Así lo demuestran las notas sobre las reuniones preparatorias con el Presidente de la Comisión de Leyes Fundamentales, la Ponencia, los enmendantes y el Ministro de Gobernación.

el anterior enmendante¹. A continuación tomó la palabra el Vicepresidente del Gobierno para Asuntos del Interior y Ministro de Gobernación, Manuel Fraga Iribarne. Posteriormente comenzó el turno de réplica de los observantes, Lamo de Espinosa, Peris Gimeno y Rosón Pérez, contestando, por la Ponencia, Díaz-Llanos que terminó anunciando que la Ponencia se retiraría a meditar sobre las últimas peticiones.

Cuando se reanudó la sesión, la Ponencia, representada por Alvarez Romero, anunció las enmiendas aceptadas, que recibieron el visto bueno del Ministro de Gobernación el cual pidió que se sometiera la totalidad del Proyecto de ley a votación, siendo este aprobado con sólo 4 votos en contra (Ezquer, Gabell, Mendoza y Zamanillo) y 25 abstenciones².

A parte el valor sustantivo de tan imprescindible ley en el proceso de reforma, su tramitación y aprobación demostró la eficacia del nuevo procedimiento legislativo y

¹ El Presidente de las Cortes cumpliendo su promesa de aplicar las nuevas normas con criterio amplio, permitió a los dos enmendantes que expusieran sus argumentos en el turno de los "observantes" ante el Pleno. ABC, 26-5-76.

² Ya, 30-5-76: "Triunfa la reforma sobre el bunker". La oposición quedó sorprendida del éxito en la aprobación por las Cortes de la ley sobre el derecho de reunión. Sospechaba que se aprobaría pero no por tan alto margen de votos y "está preocupada", pues dicen que "si todo marcha así, no van a tener argumentos válidos para mantener su postura oposicionista".

reafirmó la convicción del Presidente en la posibilidad de hacer prosperar una ley de reforma política.

El día 8 de junio tuvo lugar el segundo Pleno de las Cortes según las normas de urgencia. Sería con ocasión de la deliberación de dos Proyectos de ley más conflictivos que el que se habían discutido y aprobado el 25 de mayo; el Proyecto de la Ley Reguladora del Derecho de Asociación y el de Modificación de determinados artículos del Código Penal¹.

El 29 de mayo, el Presidente de la Comisión de Leyes Fundamentales, Gregorio López Bravo², explicaba a los medios de comunicación el trabajo desarrollado por la Ponencia que había informado el Proyecto de Ley de Asociación, haciendo especial énfasis en los siguientes puntos:

¹ En la Historia de España dirigida por Tuñón de Lara (Historia de España. Transición y Democracia, Ed. Labor, Barcelona, 1991), hay algunos datos que son inexactos. Sobre el tema que tratamos, en la pg. 64, se afirma: "El proyecto de ley de Asociaciones, que incluía por primera vez en su preámbulo la expresión partidos políticos, fue ampliamente debatido en Comisión". Dato erróneo, ya que dicho proyecto de ley fue debatido en el Pleno mediante el nuevo procedimiento de urgencia.

Pocas líneas después, vuelve a errar: "El día 11 de junio <las Cortes> votaron en contra del Código Penal". Lo exacto es que el Código Penal fue devuelto a la Comisión de Justicia el día 9 de junio de 1976, quedando aprobadas las líneas generales del proyecto de ley y debiendo la Comisión estudiar los artículos que habían sido objeto de enmiendas.

² ABC, 30-5-76

- Ilícitud asociativa: El Gobierno era más preciso al limitar la ilicitud asociativa, la Ponencia se ha limitado a considerar asociaciones ilícitas las que aparecen tipificadas en el Código Penal.

- Sala del Supremo: El Gobierno establecía un tribunal de garantías como nueva Sala del Tribunal Supremo, la Ponencia somete todas las cuestiones contenciosas a una Sala ordinaria del Supremo, sin prejuzgar si se ha de crear una sala nueva o se le encomendarán a las ya existentes.

- Limitación de potestades del Gobierno: La Ponencia ha reducido las potestades del Gobierno en orden a la inscripción de las Asociaciones y a su control contable y respecto a las sanciones de suspensión y disolución.

El 1 de junio el Boletín Oficial de las Cortes publica la convocatoria del Pleno, para la sesión en que deliberará en trámite de urgencia los proyectos de ley mencionados, el día 8 a las 10 de la mañana, señalando que la duración máxima de dicha sesión plenaria será de cincuenta y tres horas.

El día 7 tuvieron lugar una serie de encuentros preparatorios para el Pleno. El Presidente de las Cortes se reunía a las 10,30 con el Presidente de la Comisión y

los miembros de la Ponencia¹ que iban a intervenir al día siguiente en el Pleno. A las 11,30 con los enmendantes a la totalidad del proyecto². A las 12,15 con los procuradores que habían presentado observaciones generales³ y a la 1,30 con la Mesa.

El día 8 de junio, a las 10,05 de la mañana, comenzaron las sesiones y se prolongaron hasta las 10 de la noche del día siguiente.

El orden para la discusión de los dos Proyectos de ley presentados por el Gobierno fue el mismo con el que éstos fueron remitidos a las Cortes, abriéndose el debate sobre el Proyecto de ley de Asociación con la intervención de Pío Cabanillas que, en nombre de la Ponencia, expuso el informe de la misma y las modificaciones introducidas por ésta en su texto.

A continuación consumieron su turno los enmendantes a la totalidad, Fernández-Cuesta, Gias Jove

¹ La Ponencia estaba integrada por: Pío Cabanillas Gallas, Manuel Conde Bandrés, Antonio García Rodríguez-Acosta, José Luis Meilán Gil, Eduardo Navarro Alvarez, Ramón Pita da Veiga y Sanz y Enrique Sánchez de León y Pérez.

² Joaquín Gias Jove, Teresa Loring Cortés, Raimundo Fernández-Cuesta y José M^a Fernández de la Vega.

³ Carlos Iglesias Selgas, Emilio Lamo de Espinosa, Manuel Madrid del Cacho, Manuel Mendoza Ruiz, Mónica Plaza de Prado, Marcelo Fernández Nieto, Laureano López Rodó, Ramiro Cercós Pérez, Pilar Primo de Rivera, Rubén Henríquez Hernández, David Pérez Puga, Cruz Martínez Esteruelas y Andrés Reguera Guajardo.

y Fernández de la Vega¹ y tomó la palabra Meilán Gil para contestar a los enmendantes en nombre de la Ponencia. El Presidente tuvo que llamar al orden a los que, desde las tribunas del público, aplaudían o abucheaban a los procuradores en uso de la palabra.

Iniciado el turno de réplica, Fernández de la Vega y Fernández Cuesta insistieron en la inconstitucionalidad del proyecto y Meilán Gil cerró el turno con sus contestaciones en nombre de la Ponencia.

Durante la tarde fueron defendidas siete observaciones generales al proyecto de Ley. Emilio Lamo de Espinosa, Mónica Plaza, Marcelo Fernández Nieto, Pilar Primo de Rivera y Cruz Martínez Esteruelas, fueron contestados por Enrique Sánchez de León en nombre de la Ponencia. En un ambiente bastante apasionado comenzó el turno de réplica con las intervenciones de Lamo de Espinosa y Fernández Nieto y la contra-réplica de Sánchez de León. Continuando con las intervenciones en defensa de observaciones generales, hicieron uso de la palabra Carlos Iglesias Selgas y Ramiro Cercós Pérez, cuya intervención provocó fuertes reacciones en contra y tuvo que ser amparado por la Presidencia que llamó al orden recordando a todos los presentes que "debemos oír con respeto aun aquellas opiniones que no nos agraden"².

¹ ABC, 9-6-76: "En pocas palabras, vinieron a decir que hay que devolver el proyecto al gobierno porque conculca Leyes y Principios Fundamentales".

² Diario de Sesiones del Pleno de las Cortes, X Legislatura, nº 27.

Se suspendió la sesión a las 8,45 de la tarde para continuar a las 10 de la mañana del día siguiente con la intervención de López Rodó, Madrid del Cacho, Henríquez Hernández, Pérez Puga y Reguera Guajardo que defendieron sus observaciones, siendo contestados por Ramón Pita da Veiga en nombre de la Ponencia.

No habiendo sido presentada solicitud de réplica se dieron por terminadas las intervenciones de los procuradores que presentaron enmiendas y observaciones, continuando la sesión con la intervención, en nombre del Gobierno, del Ministro Secretario General del Movimiento, Adolfo Suárez, que defendió con brillantez el Proyecto de Ley.

Tras un breve intervalo, la Ponencia, por boca de Manuel Conde Bandrés, expuso su propuesta definitiva, que fue aceptada por Suárez el cual, en nombre del Gobierno, solicitó la votación sobre la totalidad del proyecto.

El resultado de la votación fue el siguiente: 337 votos a favor, 92 votos en contra y 25 abstenciones¹.

La sesión de la tarde fue el reverso de la moneda. A las 5,25 se abrió el debate para discutir, también en

¹ ABC, 9-6-76: Martín Sanz hacía sus cálculos: "yo calculo unos ciento sesenta votos en contra y treinta y tantas abstenciones".

trámite de urgencia, el Proyecto de Ley Modificadora del Código Penal.

Alfonso Osorio¹ recuerda que poco antes de iniciarse la sesión para debatir la reforma del Código Penal, "Torcuato Fernández-Miranda nos advirtió que el clima político se había enrarecido. - Preveo núcleos tormentosos y fuertes chubascos en los pasillos del hemiciclo - nos dijo a Antonio Garrigues y a mí. Y acertó".

El Ministro de Justicia fue el primero en hacer uso de la palabra. Su discurso no consiguió transmitir el mensaje que deseaba y dio la imagen de un Gobierno vacilante.

Aunque sólo se trataba de despenalizar unas conductas que se habían reconocido legales por el Proyecto de Ley Reguladora del Derecho de Asociación que había aprobado el Pleno pocas horas antes, las deficiencias del proyecto² no facilitaron la intervención

¹ Osorio, A. Trayectoria Política de un Ministro de la Corona, pg. 81. (sobre la estrategia seguida ver pg. 83 y ss.)

² Ramón Pi en Tele Expres, 10-7-76: "La creación del pintoresco delito de pintadas, la penalización de los piquetes de huelga, la desproporción de las penas con el resto de cuadros de penas del Código Penal, eran un conjunto de notas negativas que, paradójicamente, reunían en las discrepancias a gentes tan distintas como los señores Díaz-Llanos y Cabanillas, por poner dos ejemplos notorios".

Míguez (Ob. cit. pg. 197) dice que el gobierno tuvo que retirar el proyecto y presentar otro mucho más restrictivo, lo cual no es exacto pues las Cortes aprobaron las líneas generales del Proyecto presentado por el Gobierno. También afirma, citando a "Cambio 16", nº 237, 21-6-

de Dancausa de Miguel en nombre de la Ponencia, cuyo informe fue atacado, en sus puntos más vulnerables, por las observaciones a la generalidad del proyecto que defendió Rafael Díaz-Llanos. En su contestación, en nombre de la Ponencia, Madrid del Cacho eludió los puntos centrales de la discusión y fue desbordado por Díaz-Llanos en el turno de réplica. El siguiente en defender sus observaciones generales fue Mateo Tarí el cual fue contestado por Iglesias Selgas en nombre de la Ponencia.

Para evitar la devolución del Proyecto de ley al Gobierno, la Ponencia¹, tras una deliberación que se prolongó durante más de una hora, propuso, por boca de Fernández Nieto, someter a votación las líneas generales del Proyecto para que, posteriormente y en línea con lo aprobado por el Pleno, la Comisión de Justicia estudiara y desarrollara las enmiendas al articulado.

Garrigues, temeroso de que si forzaba la votación la perdería, aceptó la proposición de la Ponencia. Se procedió entonces a la votación de líneas generales y puntos concretos para que pasara a la Comisión de Justicia la reelaboración del Proyecto.

76, que el Consejo Nacional devolvió el proyecto de reforma a las Cortes (pg.197). Tampoco esto es exacto.

¹ Anexo al Boletín de las Cortes nº 1508. Miembros de la Ponencia: Fernando Dancausa de Miguel, Francisco Escrivá de Romaní y Olano, Marcelo Fernández Nieto, Carlos Iglesias Selgas y Manuel Madrid del Cacho.

En votación ordinaria quedó aprobada la propuesta de la Ponencia con 64 votos en contra y 8 abstenciones.

El impacto que produjo el fracaso de la reforma del Código Penal fue grande. El "Pleno de la Contrarreforma" lo llamó Luis Carandell¹. Sin embargo, la devolución a la Comisión del Proyecto de Ley era una experiencia que debería ser estudiada y tomada en cuenta para que nada fallase en el "Pleno de la Reforma".

D) Otras medidas preparatorias para poner a punto a las Cortes para la Reforma.

1) Nuevos Presidentes de las Comisiones legislativas.

El 10 de enero de 1976 la prensa anunciaba que el Presidente de las Cortes celebraría periódicamente reuniones de trabajo con todos los presidentes de las distintas comisiones legislativas existentes en la Cámara. Con afán integrador lo que se pretendía era la coordinación de sus trabajos en base a un criterio de servicio a la Corona y al pueblo español.

El reto era difícil: lograr que los procuradores más reacios aceptaran, en primer lugar, que el régimen franquista había muerto con Franco y, en segundo, que

¹ Cuadernos para el Diálogo, 19-6-76.

era preciso facilitar el tránsito a un sistema democrático impidiendo que, en la operación, se destruyera el Estado.

Al analizar el papel de las Cortes en la reforma y señalar el gran poder que, sobre el funcionamiento de la Cámara, ejercían los sectores que controlaban las Comisiones Legislativas, mencionábamos, como medida complementaria para neutralizar ese poder, la renovación de sus presidentes.

El 25 de febrero de 1976¹ se nombraron once nuevos presidentes de Comisiones legislativas entre los que merece especial atención el cambio de Presidente en la Comisión de Leyes Fundamentales. Gregorio López Bravo sustituía a Raimundo Fernández-Cuesta.

Aquí está la clave de la renovación casi total en las presidencias de las Comisiones. Frente a Fernández-Cuesta, que no quería la reforma democrática, Gregorio López Bravo, afín a las tesis del Presidente de las Cortes sería una importante ayuda en las "Cortes de la Reforma", aunque su designación no fuera interpretada en este sentido por los comentaristas políticos. Así por ejemplo, Luis Apostúa² escribía: "Lo más notable de la lista es constatar la creciente presencia política de don Gregorio López Bravo, a quien se ha confiado nada menos que la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia de

¹ Ya 26-2-76

² Ya, 26-2-76

Gobierno. Como Presidente de esta Comisión, queda investido como árbitro de la contienda legislativa para todas las reformas que, según dice el Gobierno, se van a plantear. Que yo recuerde, jamás se ha distinguido el brillantísimo ministro por sus declaraciones reformistas".

Estas afirmaciones, que eran verdaderas en lo expreso, eran falsas en lo implícito. En efecto, López-Bravo jamás había pecado de incontinencia verbal ni había halagado a la prensa. Sería ridículo decir que era un antifranquista. Pero sí es cierto, y no entramos en un proceso de intenciones ni en un enjuiciamiento de honestidades, que colaboró efectiva y honradamente con la reforma y que fue leal en todo momento, tal y como éste preveía, con el Presidente de las Cortes.

El nombramiento de nuevos presidentes en la mayoría de las Comisiones legislativas fue un golpe de fuerza del Presidente de las Cortes para desactivar la grave amenaza de obstrucción de la reforma desde las Comisiones y, singularmente, desde la de Leyes Fundamentales. La reacción de los destituidos fue la esperada, los más radicales¹ se afianzaron en su obcecación, pero la decisión que los apartó de su parcela de control político fue positiva para el proceso de transformación del funcionamiento de las Cortes.

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda: "Entre los que cesan, Raimundo, Santiago Pardo Canalís y Lamo de Espinosa son los de peor reacción".

El 15 de marzo el Presidente se reunía con todos los los Presidentes de Comisiones (el día 16 comenzaba la nueva prórroga de las Cortes) para dejar bien claro que las Comisiones deberían trabajar para la reforma y no contra la reforma¹.

2) Procuradores de designación directa.

Haciendo uso de las prerrogativas que le otorgaba el artículo 2, j de la Ley Constitutiva de las Cortes, Don Juan Carlos nombraba, el 13 de Febrero de 1976, tres procuradores en Cortes de designación directa del Jefe del Estado.

Estos nombramientos recayeron sobre tres ex-ministros de talante reformista que representaban los tres sectores del ala liberal del sistema: Tecnócratas, José M^a López de Letona. Demócratas-cristianos, Alberto Monreal Luque y Falangistas-reformistas, Fernando Suárez.

Hay que destacar que en un afán clarificador sobre las relaciones Iglesia-Estado el Rey no nombró procurador a ningún obispo².

¹ Arriba 16-3-76. "Necesidad de mantener criterios unánimes en la dirección de los debates de las comisiones así como actuar de acuerdo con las directrices señaladas por la Presidencia de las Cortes".

² El Presidente de las Cortes, con motivo de su visita al Cardenal Primado, el 29 de enero, escribía: "Visita al Cardenal: 1º) acabar con la confusión de esferas Estado-Iglesia, pero no con la colaboración. 2º) esta colaboración tiene que ser otra, pero tiene que ser colaboración. 3º) el derecho del Estado a pedir actitudes claras y de colaboración. 4º) el

Con estos nombramientos se cubrieron las vacantes que, en el denominado "grupo de los veinticinco" habían producido el fallecimiento del Obispo de León, don Luis Armacha y de don Joaquín Bau, expresidente de las Cortes, así como la producida por el Presidente de la Yama'a del Sahara.

3) Aumento de la actividad de las Cortes

Su ritmo de trabajo no sólo debía mantenerse; había de incrementarse para consolidar la idea de que las Cortes tenían que enfrentarse a una importante tarea política de la que no podían inhibirse.

Las Cortes debían participar en la reforma y para poder participar en la reforma tenían que participar en la vida política y llevar a cabo con eficacia su trabajo en todos los asuntos de su incumbencia.

Con motivo del envío a las Cortes del paquete de medidas económicas proyectadas por el Gobierno se reconoce públicamente que "a partir de la presencia de Fernández-Miranda al frente de las Cortes estas se han fortalecido y reasumido funciones propias".

tema concreto que me llevó a visitarle: Consejo del Reino -no- sin que sea un no al Estado, ni al Gobierno, ni a la situación, ni a la colaboración. Es un no a la confusión. Los Obispos y sacerdotes no deben desempeñar ninguna clase de cargos políticos".

Las Cortes pues, eran indispensables para que la Reforma permitiera la convocatoria de elecciones generales mediante sufragio universal. CONSEGUIR QUE LAS CORTES FUNCIONASEN PARA LA REFORMA fue un paso decisivo hacia la democracia. El siguiente sería el nombramiento, por Su Majestad el Rey, de UN PRESIDENTE DEL GOBIERNO CAPAZ DE ENVIAR A LAS CORTES UN PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLITICA.

III. EL PROYECTO DE REFORMA ARIAS

En la mañana del 13 de diciembre juraban sus cargos ante el Rey los Ministros del nuevo Gobierno Arias. Un testigo, ajeno a los tensos acontecimientos que habían precedido la confirmación del Presidente de Gobierno y la formación del nuevo gabinete, no hubiera podido observar, en el acto que se estaba celebrando en el Palacio de la Zarzuela, más que buenas intenciones y una postura abierta a los cambios que venían exigidos por la nueva situación.

Sin embargo, ese mismo día por la tarde, Carlos Arias, en el acto de toma de posesión del nuevo Gobierno en la sede de Presidencia, en Castellana 3, afirmaba: "sigo perseverando en el Espíritu del 12 de Febrero"¹.

¹ Discurso de Carlos Arias Navarro, ABC, 14-12-75.

Fernández-Miranda comenta: "Paradójico inmovilismo del 12 de febrero".

Del análisis de estas palabras sólo podemos extraer una conclusión: la Reforma Arias nacía muerta. Había fracasado en sí misma, antes de comenzar, porque estaba varada en el paradójico inmovilismo de lo que, dos años antes, había representado la vanguardia del aperturismo del régimen.

Así las cosas, ante un Presidente de Gobierno que propugnaba "la actualización del sistema", se planteaba la ineludible necesidad de exponer a la opinión pública el programa político del primer Gobierno de la Monarquía.

Como ya hemos visto, Don Juan Carlos había confirmado a Carlos Arias por razones de prudencia política, pero tenía serios temores de que con él España no alcanzaría la Democracia. En estos momentos su principal apoyo era el Presidente de las Cortes.

En las importantes conversaciones que durante aquellos días mantuvieron el Presidente del Gobierno y el Presidente de las Cortes llegaron a un compromiso: las Cortes llevarían a cabo su papel en el cambio aprobando las leyes necesarias para la reforma y el Gobierno no recurriría al Decreto-Ley¹. Pero para lograrlo era necesario establecer, desde el primer momento, una estrecha colaboración y la mayor sintonía posible entre

¹ Carta del Presidente de Gobierno al Presidente de las Cortes. Ver Anexo, pg. 676.

las dos instituciones. El objetivo no era fácil, pero tampoco imposible si, por una lado, el Gobierno iba a trabajar por una verdadera reforma y, por otro, se ponía a las Cortes en situación de poder aprobarla.

Una buena ocasión para comenzar a trabajar, desde el ejecutivo, para la integración de las Cortes en la reforma, sería que el Presidente de Gobierno expusiera su programa ante los procuradores reunidos en Pleno¹.

Para el Presidente de las Cortes este Pleno tenía un significado muy claro, debería ser el punto de arranque de una estrecha colaboración entre el Gobierno y las Cortes en los trabajos de la reforma y así se lo comunicó a Carlos Arias, sugiriéndole que en su discurso explicara la ineludible responsabilidad que Ministros y Procuradores tenían en la realización del proyecto reformista de la Corona. Pero esta sugerencia no fue tomada en cuenta. "En mi conversación con Arias - escribe Fernández-Miranda - todo se reduce a vanidad y no sabe captar el verdadero sentido de mi propuesta, que acepta complacido pero a menor"²

¹ El día 14 de enero se hacía pública la convocatoria del Pleno de las Cortes y el día 21 se daba la noticia de que el Pleno convocado para el día 28 sería un Pleno especial en el que hablaría únicamente el Presidente del Gobierno.

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda: "La prensa dice que en el Pleno de las Cortes sólo intervendrá el Presidente de Gobierno. El porqué de esto, mi conversación con Arias; pero todo se reduce a vanidad y no sabe captar el verdadero sentido de mi propuesta que acepta complacido pero a menor".

Carlos Arias, expuso su programa de Gobierno ante las Cortes el 28 de enero de 1976. Su mensaje no sintonizaba ni con los deseos del pueblo ni con los del Rey. Pretendía complacer a los sectores más inmovilistas de las Cortes ("os corresponde la tarea de actualizar nuestras leyes e instituciones como Franco hubiera deseado") pero no intentaba convencer de la necesidad de una reforma verdadera, porque ni creía en ella ni la deseaba. Su discurso sólo convenció a los "convencidos" y no sirvió para integrar a las Cortes en la reforma. La actitud de Arias resultaba tan paradójica como incomprensible: Despreciaba a las Cortes porque consideraba que carecían de verdadero poder (lo que era cierto)... y sin embargo las esgrimía como obstáculo a una reforma que era él, y no las Cortes, quien no la deseaba.

Es opinión bastante generalizada entre un sector de estudiosos¹ de la reforma asegurar que no fue la oposición democrática la que frustró aquel proyecto, sino la oposición continuista a ultranza. Sin embargo, nos parece más exacto considerar, que fue la propia ambigüedad de aquel proyecto la que hizo que tal reforma no existiera nunca ya que un proyecto que no existe es imposible de realizar.

¹ Ver, por ejemplo, Emilio Palacio Atard, "Juan Carlos I y el Advenimiento de la Democracia", pg. 75, o Manuel Tuñón de Lara y otros, "Historia de España, Transición y Democracia", Labor, Barcelona, 1991, pg. 67.

¿Cómo es posible decir que no fue la oposición democrática la que hizo encallar la reforma sino el bunker al negarse a modificar los artículos del Código Penal imprescindibles para que la reforma prosperara? ¿Cómo es posible que el bunker hiciera fracasar la tímida reforma en la se dejaban (como Constitución abierta) unas Leyes Fundamentales "reformadas", el Consejo Nacional se convertía en Senado, se hablaba de una camara política y otra de intereses, etc... y no hizo fracasar la Ley para la Reforma Política que ignoraba directamente los Principios y convocaba elecciones generales mediante sufragio universal en el plazo de 6 meses?

Y teniendo en cuenta que la reforma Arias pretendía constituir desde el poder establecido y la Ley para la Reforma Política entregaba el poder constituyente al pueblo, para que fuera el pueblo soberano el que decidiera sobre el futuro "sin intermediarios" ¿Cómo el bunker se opuso a la reforma desde arriba y no a la reforma desde abajo? Sólo cabe una respuesta: el bunker, al menos el representado en las Cortes, no tenía capacidad para oponerse a nada. Simplemente, al Gobierno Arias le faltaba la voluntad que tuvo el Gobierno Suárez.

A pesar de todo, el Gobierno aún tenía cierta credibilidad. En cambio las Cortes estaban totalmente desprestigiadas, lo que no deja de resultar sorprendente.

El 29 de enero, Jorge de Esteban, Luis López Guerra y Santiago Varela se hacían esta pregunta en "Posible"¹: "¿Quién ha de conducir al país por el camino ineludible hacia la democracia?" y después de afirmar que "para los partidarios de la ruptura" un gobierno provisional de coalición y "para los partidarios de la reforma" las instituciones ya existentes, negaban "la capacidad evolutiva de las Cortes", y llegaban a la conclusión de que la alternativa estaba entre "el Gobierno actual y un gobierno provisional de coalición entre las fuerzas de la oposición". Estaba claro que se negaba toda capacidad de reforma a las Cortes, mientras que todavía se concedía cierto margen de confianza al Gobierno. Pocos días después, los mismos autores escribían en Informaciones²: "Se trata de un Gobierno que no es democrático por sus orígenes, aunque puede serlo, presuntamente, por sus objetivos".

Esto es sólo un ejemplo de una postura muy extendida, según la cual cabía cierta esperanza si el Gobierno prescindía de las Cortes para llevar a cabo la reforma democrática. Se olvidaba la falta de independencia de aquellas Cortes y la capacidad de manejarlas, con sólo dos condiciones: voluntad política y habilidad para neutralizarlas técnicamente.

¹ De la Dictadura a la Democracia. Diario político de un período constituyente. Universidad Complutense. Facultad de Derecho, Madrid, 1979, pg. 53.

² Informaciones 24-1-76

Nadie confiaba en la capacidad reformista de las Cortes y desde el primer momento se negó sistemáticamente su papel en la reforma democrática. A pesar de todo, su Presidente sabía que el papel de las Cortes era ineludible. Y, aunque había conseguido el compromiso, por parte del Presidente de Gobierno, de no acudir a la utilización del Decreto-ley para materializar su programa, no logró que el discurso de Arias en las Cortes fuera un mensaje integrador que dejara clara la participación activa de los Procuradores en la reforma.

El eco, en el extranjero, del programa de reforma de Carlos Arias, provocó las más variadas reacciones que iban desde el entusiasmo de Kissinger al escepticismo de quienes solo veían pocas respuestas claras de "un gobierno que parece querer lanzarse al baño de la democracia sin mojarse"¹.

A este mar de contradicciones se suman las concreciones de Fraga a los medios de comunicación, preferentemente extranjeros²:

- Reforma de la Ley de Cortes que establecerá un sistema bicameral. Nueva ley electoral para un Congreso elegido por sufragio universal y Ley electoral especial para los componentes corporativos que integrarán el

¹ ABC, 20-1-76, citando al Frankfurter Allgemeine Zeitung, y Ya, 31-1-76: "Kissinger califica de eminente el discurso de Arias".

² Declaraciones en Londres a las cadenas de televisión BBC e ITV, y al diario The Times. Ya, 31-1-76.

Senado. Fecha tope de las elecciones 30 de junio de 1977¹. El Gobierno no saldrá del partido mayoritario, será nombrado por el Presidente elegido por el Rey a propuesta del Consejo del Reino².

- Reforma de la Ley de Sucesión: sucesión femenina, regencia y reducción de la edad requerida para ser Rey de 30 a 18 años³.

Y pocos días después resume así su plan de reformas en la BBC de Londres: "Hacia la evolución y la reforma pero no hacia la revolución y el desmantelamiento del sistema español". "Dos semanas para formar el gobierno, dos meses para elaborar el programa y dos años para aplicarlo"⁴.

Con un Arias que estaba en la continuidad, un Areilza y un Fraga que informaban de sus versiones de la reforma a todo aquel que quisiera escucharlos, y una serie de ministros inconexos y desorientados, el Gobierno era todo menos un equipo organizado y coherente.

¹ Referencia a las mencionadas declaraciones de Fraga en Londres, ABC, 31-1-76.

² Referencia a las mencionadas declaraciones de Fraga en Londres, Informaciones, 2-2-76.

³ Referencia a las mencionadas declaraciones de Fraga en Londres, ABC, 31-1-76.

⁴ Referencia a las declaraciones de Fraga en la TV francesa, en El Alcázar, 29-1-76.

A) Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional

Así las cosas, el 31 de enero se hace público el acuerdo del Consejo de Ministros del día anterior, por el cual se constituía una Comisión especial para la reforma constitucional que, presidida por el Presidente del Gobierno, se dedicaría al estudio de "diferentes" propuestas sobre el programa de reformas al que hizo referencia en su discurso ante el Pleno de las Cortes, el día 28 de enero.

El Ministro Secretario General del Movimiento comunicaba su composición:

Carlos Arias Navarro, Presidente del Gobierno y del Consejo Nacional.

Adolfo Suárez González, Ministro Secreterario General y Vicepresidente del Consejo Nacional.

Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil, Teniente General del Ejercito de Tierra y Vicepresidente para Asuntos de la Defensa.

Manuel Fraga Iribarne, Ministro de la Gobernación y Vicepresidente para Asuntos del Interior.

Juan Miguel Villar Mir, Ministro de Hacienda y Vicepresidente para Asuntos Económicos.

José María de Areilza y Martínez Rodas, Ministro de Asuntos Exteriores.

Antonio Garrigues y Díaz Cañabate, Ministro de Justicia.

Rodolfo Martín Villa, Ministro de Relaciones Sindicales.

José Solís Ruíz, Ministro de Trabajo.

Alfonso Osorio García, Ministro de la Presidencia.

Torcuato Fernández-Miranda y Hevia, Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino.

José Antonio Girón de Velasco, Consejero Nacional por designación directa de Franco.

Jesús Fueyo Álvarez, Consejero Nacional por designación directa de Franco.

José García Hernández, Consejero Nacional.

Miguel Primo de Rivera, Consejero Nacional por designación directa de Franco.

José Miguel Ortí Bordás, Consejero Nacional.

Enrique Sánchez de León, Consejero Nacional.

Gregorio López Bravo, Consejero Nacional.

El secretariado de la Comisión estaba formado por: Baldomero Palomares, Eduardo Navarro Álvarez y Carlos Álvarez Romero¹.

La prensa² señala: "La reforma está en marcha. Estos son los dieciocho políticos que van a trazar las líneas maestras del cambio anunciado por el Presidente Arias en el discurso ante el Pleno de las Cortes"... "El Gobierno, a partir de las directrices que sobre la revisión de las vigentes Leyes Fundamentales se elaborasen en

¹ Pueblo, 2-2-76

² ABC, 3-2-76

esta Comisión, redactaría el proyecto o proyectos de ley de reforma Constitucional".

En aquellas fechas, Apostúa¹ comentaba que el organismo donde se iba a desarrollar la batalla por la reforma constitucional sería "una comisión mixta Gobierno-Consejo Nacional, heredera de la que inventó en su día el ministro secretario general don Torcuato Fernández-Miranda".

Años después, Bardabío y Palacio Atard² atribuyen la resurrección de la Comisión Mixta a la iniciativa del Presidente de las Cortes. Su versión no es correcta. El diseño de Torcuato Fernández-Miranda para la reforma democrática que descaba la Corona, nada tenía que ver con los "ensayos", realizados en vida de Francisco Franco, para buscar vías que facilitaran el tránsito democrático que supondría el advenimiento de la Monarquía. Fernández-Miranda, nunca consideró que una nueva Comisión Mixta de carácter "constituyente" fuese el camino que conduciría a la democracia, pero decidió acoplarse a las circunstancias que configuraban la realidad del presente para, desde esa realidad, seguir trabajando en favor de la Reforma que hiciese posible la entrega del poder constituyente a su legítimo titular.

¹ Apostua, L. "La gran Comisión", Ya, 1-2-76

² Bardavio, J. "El Dilema", Strips. Madrid, 1978, pg. 85 y Palacio Atard, V. "Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia", Espasa Calpe, Madrid, 1986, pg. 76.

Morán, Osorio y Powell¹, se acercan más a la realidad cuando afirman que la idea partiría de Suárez, como demuestran estas líneas de Torcuato Fernández-Miranda: "En esta última temporada Adolfo Suárez, que ha enlazado muy fácil y positivamente conmigo, me habla de reconstruir la Comisión Mixta Consejo Nacional-Gobierno, como base para plantear y dirigir la reforma. He podido comprobar - me dice - que todo lo útil que hay en esta casa viene de tu etapa. Creo que uno de los aciertos está en la Comisión Mixta, no entendida y frente a la cual ha habido enormes recelos. Creo que debe ser reconstruida de cara a la reforma. Me pide que esté en ella y lo acepté"².

¹ Morán, G. "Adolfo Suárez, Historia de una ambición", Planeta, Barcelona 1979, pg. 28.

Powell, Ch.T. "El Piloto del Cambio", Planeta, Barcelona, 1991, pg. 144.
Osorio, A. "Trayectoria política de un ministro de la Corona", Planeta, Barcelona, 1980, pg. 57: "Charlamos después sobre los proyectos de Ley de Sucesión y de Ley de Reforma de las Cortes y otras elaboradas por Manuel Fraga y que éste nos había entregado a algunos miembros del Gobierno, comprobando ambos que estábamos de acuerdo en que su contenido era apto como base de discusión. Me comentó entonces Adolfo Suárez que había propuesto a Carlos Arias que se constituyera una Comisión Mixta del Gobierno y del Consejo Nacional para estudiar dichos proyectos. Me quedé sorprendido y le pregunté por la razón de su propuesta. Adolfo Suárez me comentó que la comisión mixta Gobierno-Consejo Nacional había sido una creación de Torcuato Fernández-Miranda en su época de Ministro Secretario General del Movimiento y que pensaba que era muy conveniente tenerle a favor..."

La sorpresa de Osorio hubiera sido mucho mayor y la decepción de Suárez hubiera sido notable, si hubieran sabido los motivos por los que Torcuato Fernández-Miranda aceptó una Comisión Mixta que prejuzgaba inoperante. Simplemente, estaba ganando tiempo a la espera del cese de Arias.

² Manuscrito de Torcuato Fernández-Miranda

Y aunque el Presidente de las Cortes no creía en la "Reforma Arias" ni creía en la "resurrección" de la Comisión Mixta porque, como señala acertadamente el Profesor Palacio Atard¹, "desde el primer momento se soslayó entrar en el espinoso tema de la reformabilidad de los principios fundamentales", quería estar en la Comisión porque, por lo menos, estaría enterado de lo que en ella se preparaba y podría intentar reconducir el proceso a su cauce verdadero.

Sobre los trabajos del Gobierno, preparatorios de las reuniones de Comisión, escribe²: "Reunión en Castellana de los miembros de la C. Mixta, pertenecientes al Gobierno. Preparación del trabajo. La afirmación inicial es: se plantea sobre los esquemas facilitados por Fraga. La cuestión habrá que verla desde dentro de la Comisión y según su funcionamiento. Puede ser decisiva mi presencia en ella. Veremos. Inicialmente es excesiva y embarulladora. Se toca la Ley de Sucesión, lo que me parece un error. Ley de Cortes, que me parece esencial y a la que creo debiera ceñirse la reforma. Y otros temas menores: Código Penal, Ley electoral, etc. que no son reforma".

¹ Palacio Atard, V. Ob. cit. pg. 76

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

Curiosamente, Jorge de Esteban y Luis López Guerra¹, que estaban más en la línea de la ruptura que en la de la reforma, coincidían con Torcuato Fernández-Miranda al señalar que el programa del gobierno debería desembocar en una finalidad y en una limitación. "La finalidad: establecer los medios y las condiciones para que los españoles se pronuncien. La limitación: no tocar en lo posible, para no prejuzgarlos de un modo irreparable, otro tipo de problemas, estructurales o de fondo, a la espera de ese pronunciamiento".

El día 11 de febrero de 1976, se celebró la primera reunión de la Comisión Mixta en el Palacio de la Marina, Sede del Consejo Nacional. Los comentarios no se hicieron esperar. La fórmula no gustaba ni a la oposición moderada² ni al franquismo ortodoxo³. Pero lo

¹ Esteban, J. de, y López Guerra, L. "De la Dictadura a la Democracia", Sec. Public. Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1979, pg. 48

² Jorge de Esteban y López Guerra, escribían en "Posible", el 19-2-76: "Una comisión en donde la mitad de los miembros pertenecen a la ideología más conservadora e inmovilista del régimen franquista y, que por lo demás, pertenecen a una Cámara amenazada de desaparición por medio de la reforma anunciada, no es sin duda un elemento de optimismo"... "el camino adoptado no lleva a ninguna parte".

³ Pedrosa Latas, en YA, 4 de febrero de 1976: "A cada cual lo suyo, al Gobierno <le corresponde> la determinación de la política nacional, y al Consejo Nacional el encauzamiento, dentro de los Principios del Movimiento, del contraste de pareceres sobre la acción política. Al involucrar una y otra función, nada se gana, más bien se pierde en la sinceridad y la eficacia".

más grave era que tampoco convencía a los sectores reformistas más evolucionados.

En aquella sesión se iniciaba el estudio de un documento en el que se habían recogido las bases de modificación de la Ley de Cortes y de las demás Fundamentales, documento en el que se podían leer frases tan voluntariosas y escasamente inteligibles como estas que Alfonso Osorio recoge en sus memorias¹: "los principios fundamentales del Movimiento son inmutables pero no irreformables por lo que hay que hacer la reforma sin reformar los principios... y como hay tres principios fundamentales, el quinto, el sexto y el octavo, que inciden directamente en el tema, así como la declaración 13 del Fuero del Trabajo que debe ser tomada muy en cuenta, hay que llegar a la representación nacional encargada de la función legislativa a través de la familia, el municipio y el sindicato".

A partir de aquí, se "constituiría" de modo minucioso y sin dejar cabo suelto: Composición de las Cámaras y funciones... condición de Jefe Nacional del Movimiento del Presidente del Gobierno por delegación del Rey... Recurso de Contrafuero... Tribunal de Garantías Constitucionales... Composición y funciones del Consejo del Reino... Consejo de Estado... Instituto de España...

¹ Nos permitimos la licencia de recoger la glosa de Alfonso Osorio, en vez del tenor literal del texto, porque sin traicionarlo, lo expone en términos de insuperable elocuencia. (Osorio, A. Ob. cit. pg. 66)

Ley de Sucesión... En fin, todo quedaba atado y bien atado.

En aquella reunión, y sobre un texto del que descreía en absoluto, Torcuato Fernández-Miranda intervino para dejar clara su tesis de que los Principios Fundamentales del Movimiento eran perfectamente reformables al igual que el resto de las Leyes Fundamentales.

Alfonso Osorio¹ lo recuerda con las siguientes palabras: "Torcuato Fernández-Miranda, con su habitual precisión jurídica, indicó que la Ley de Principios Fundamentales era una ley como las demás y que, por tanto, también podía ser objeto de reforma. Carlos Arias al formularse esta interpretación torció el gesto. Fernando de Santiago defendió la vigencia de los Principios Fundamentales... Manuel Fraga dijo que le valía la opinión de Fernández-Miranda y José María de Areilza se sumó... Otros, José Antonio Girón, Gregorio López Bravo, opinaron en contra".

El Presidente de las Cortes resumía así esta primera reunión de la Comisión Mixta²: "La intervención de Arias fue extraña, muy sobresaliente, pagada de sí, con clara conciencia de su enorme importancia y de su decisivo papel histórico. Fue muy imprecisa y

¹ Osorio, A. Ob. cit. pg. 67

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

contradictoria. Empezó con la referencia a la posible noche de los cuchillos largos, referencia a lo que hubiera pasado si la izquierda hubiera intentado cualquier acción en la calle a la muerte de Franco, pero con sólo alusiones, nada claras... Se trata de una solución definitiva para la próxima etapa. La unidad rota, no se puede sin más conservar la obra de Franco... que no se puede prolongar más allá... De donde vienen los tópicos revisionistas... que no sirven la necesidad de la reforma. Continuar lo que con Franco se ha extinguido está condenado al fracaso de ahí la necesidad de la reforma. (Yo anoto como mío: pero cuidado, la reforma política, no puede ser una reforma estúpida). La reforma tiene que tener un contorno preciso, sin aire revisionista. Los 40 años no pueden tirarse por la borda. Los cambios exigidos están determinados por las previsiones necesarias del presente. Sectores que lanzan las campanas al vuelo de la revisión. Mientras viva mi obra será el franquismo, mi vida y mi obra; quiero vigorizar el franquismo; es mi vida y mi obra. (Nota mía: todo desde Franco; ni una sola cita o referencia al Rey ¿curioso?). La insuficiencia del asociacionismo. Quizás no fue el momento oportuno el hacerlo en las postrimerías del Caudillo. En la sucesión no reguló, no cuidó el detalle, hacen falta reformas en la Corona. Vamos a una reforma dentro de la continuidad, sin ruptura. La reforma constitucional tiene que abordar: 1º Reforma del estatuto asociativo. Me cita a mí, la ofensiva institucional cuyos planteamientos se recogieron en el Estatuto de asociaciones que el gobierno Arias realizó (pero entonces no se hizo ni la menor referencia a esto). 2º Reforma de la Corona y el orden de sucesión.

Estatuto sucesorio de la Corona. 3º Estructura parlamentaria, sistema bicameral. Dos posiciones: en tiempo de reforma se necesita reflexión, por eso ha pedido dos dictámenes. Sistema bicameral, en el que cada Cámara tenga perfiles muy característicos que las definan. España, más que nunca, necesita un equilibrio bipolar".

Fernández-Miranda asistía a las reuniones con absoluto escepticismo. Le resultaba incomprensible el discurso político de Arias que, en el fondo, ignoraba un hecho radical: la muerte de Franco. Y le resultaban divertidas las esperanzas que Suárez tenía en un órgano, tan absurdo y tan alejado de la Corona, que en un tiempo le había servido a él para perder tiempo y que ahora le servía para ganarlo... el tiempo que necesitaba para descabargar a Arias y para que el Rey pudiera nombrar el primer Gobierno de la Corona.

La segunda reunión de la Comisión Mixta en la que, según la nota facilitada al término de la misma, no se había llegado a ningún acuerdo concreto aunque se había "mantenido un intenso debate", se celebró el día 18 de febrero. En la nota aludida, se añade que a partir de esta fecha las cuestiones tratadas serán materia reservada¹.

¹ Pueblo, 19-2-76

El 25 de febrero continuaba el debate y al finalizar la reunión se facilitaba la siguiente nota: "Durante tres horas, la Comisión Mixta ha considerado un borrador de bases relativas a la regulación del derecho de asociación política, elaborado por el Secretariado, en función de los criterios generales acordados en la última reunión celebrada". "Se ha encargado al Secretariado la redacción de un nuevo documento de trabajo, donde se recojan los matices y precisiones coincidentes que permitan un estudio definitivo de la cuestión"¹.

Las reuniones continuaban durante todo el mes de marzo en una tónica idéntica: se habla mucho pero se llega a pocos acuerdos.

Fernández-Miranda² se pregunta: "¿Se quiere la reforma? Sólo se intentará si se quiere de verdad?"

El 29 de marzo, según dice Morán³, el Presidente de las Cortes recibió al Ministro Secretario General del Movimiento en su despacho y "le atemperó sobre la viabilidad de que la Comisión Mixta - en la que Adolfo cifraba grandes esperanzas - sirviera para algo más que para ilusionar a los ingenuos y hacer creer a los incautos que por allí iba a marchar la reforma". "De toda la baraja de leyes que preparaba la Secretaría General del

¹ ABC, 26-2-76

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

³ Morán, G. Ob. cit. pgs. 32 y 33

Movimiento para poner en marcha la reforma, sólo había una que interesaba a Torcuato, la de Asociación Política". "Las demás - Ley de Reunión, Reforma del Código Penal, Proyecto de Constitución, en los dos aspectos de reforma de la Ley de Sucesión y de la Ley Orgánica - le parecían músicas celestiales, quizá convenientes para burlar al adversario, pero peligrosas si se creía que ese camino llevaba a parte alguna".

El 31, al término de la reunión, séptima de las que venía celebrando la Comisión, se facilitó una nota oficial en la que se decía¹: "La Comisión Mixta terminó la elaboración de los criterios relativos a la Ley de Sucesión de la Corona y acordó remitirlos al Gobierno"

En contra de lo que se ha afirmado², Torcuato Fernández-Miranda no estaba de acuerdo con la urgencia de la reforma de la Ley de Sucesión, no sólo porque consideraba que lo realmente importante y urgente era la modificación de la Ley Constitutiva de las Cortes, en torno a la cual debería girar una verdadera reforma democrática, sino porque consideraba absolutamente inadecuado cualquier tipo de consulta que, directa o

¹ Pueblo, 1-4-76

² Powell (Ob. cit. pg. 146), que recoge el testimonio de Osorio, se equivoca al afirmar que "Fernández-Miranda se dedicó de manera preferente a la reforma de la Ley de Sucesión" y que "al igual que Fraga, tenía el propósito de incluir la nueva Ley de Sucesión en el paquete de reformas que sería sometido a referéndum, con el fin de legitimar indirectamente al Rey y a la Monarquía"

indirectamente, "buscara" legitimar al Rey o a la Monarquía.

Traemos aquí el resumen de una de las conversaciones que, en torno a este tema, mantuvieron Carlos Arias y Torcuato Fernández-Miranda y que demuestra las discrepancias existentes entre ambos en torno a la Ley de Sucesión¹:

"Carlos Arias me había llamado por teléfono el sábado y volvió a telefonar hoy lunes (a las 10) al despacho, antes de llegar. Al poco de llegar yo al despacho (10,30), me telefonó el Rey. "¿Te llamó Arias?" Hace como media hora, pero no hablé con él porque no había llegado aún a mi despacho. "Me alegra que todavía no hayas hablado, quiero que sepas que le dije que hablara contigo, que no eras partidario someter L. Sucesión referéndum en bloque otras leyes". Sobre la 1,30 llamé <a Carlos Arias>, estaba con alguien, "te llamo yo", me dijo. Cinco minutos más tarde me telefoneó por el directo. Estuvo tereco, agrio, con esos silencios absolutos que parece que no hay nadie al otro lado de la línea. De vez en cuando sentaba sus tesis: "El Rey hace muy mal en recibir a los ministros. Todo lo que hay que decir y hacer está en mi discurso del 12 de febrero, no hay otra política. Si no se somete a reforma y referendun la Ley de Sucesión, ¿a quién corresponde la responsabilidad? yo no la acepto ¿tan seguro estás de que no le pase nada al Rey antes que Felipe tenga 30 años?"

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

Todo esto es muy serio. Será muy grave, pero más grave es lo otro. Entre cuestionar la Monarquía y asegurar el Estado, para mí no hay duda, es lo segundo. El lo que tiene que hacer es confiar más en mí y no recibir consejos de todos. Háblale al Rey , dile que te lo dije yo. Si tenéis algo que decirme, decírmelo hoy, pues yo grabo mañana”.

“Intenté convencerle que una reforma de todo, complicaba más que aclaraba. “La política la hago yo, mientras sea Presidente, y cuidado con los malos consejeros, sin mi poder estaría arrojado a la calle”.

“Creo que estás complicando las cosas, le dije. Se enfadó: “Que no las compliquen el Rey y los suyos”.

Arcilza¹ habla de la reunión del 7 de abril en sus Memorias y recuerda que en ella se trató de la reforma de las Cortes; comentando la intervención de Fraga y de Fernández-Miranda señala que después de su intervención “se acepta en general el bicameralismo y el sufragio como base para elegir el Congreso”.

A continuación ofrecemos una serie de notas del Presidente de las Cortes, que de forma esquemática recogen el contenido de la reunión²: “Composición de las Cortes, definición y composición. Un tema esencial

¹ Arcilza, J.M. de, ob. cit. pgs. 131 y 132

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

previo a la reforma. Comisión Mixta: Teóricamente caben muchos sistemas de reforma pero sólo es operativo si se elige uno, por ej. bicameralismo. Ese impone la lógica de sus consecuencias, las impone de modo lógico que es férreo. Las consecuencias serán ésas y no otras, las que se deducen lógicamente, no las que se dicen querer. De ahí que uno sea escasamente dogmático pero muy lógico. Pocos temas han dado origen a tan abundante literatura como este del bicameralismo. El interés del problema se centra: 1º) En una cuestión de técnica legislativa.

2º) De modo de reclutar los representantes.

3º) Pero sobre todo en que es un símbolo político.

Estudio de los temas que plantean las Leyes Fundamentales: 1º) Principios

2º) Ley Constitutiva de las Cortes

3º) Ley Orgánica del Estado

4º) Lo que queda de la Ley de Sucesión, verlo, temas como el de las cuatro presidencias, constitución del Consejo del Reino, etc".

Cuando Fernández-Miranda anota "un tema esencial previo a la reforma" es consciente de lo que se está haciendo no es reforma.

En la reunión del 7 de abril también se tocó el tema de la reforma sindical, ya que su contenido afectaba a la pretendida reforma constitucional. En un informe que Solís¹ envía al Presidente de las Cortes, el día 8 de

¹ Carta de José Solís Ruíz, Ministro de Trabajo Ver Anexo, pg. 678 y ss.

abril, se sugiere, una vez más, recurrir al Decreto ley. El Presidente de las Cortes, anota: "Artículo XIII del Fuero del Trabajo: lo único que ahora interesa subrayar: a) el carácter de Ley Fundamental de la norma sindicatos, b) el carácter de sindicato participativo pieza en el Estado y c) el sindicalismo como cauce de representación. El sindicalismo sólo puede ser objeto de reforma constitucional".

Martín Villa cuenta en sus Memorias¹ sus esfuerzos por sacar adelante la reforma sindical y "la sorprendente conclusión de que la reforma sindical podía esperar". Sin embargo, como bien dice Tusell², "lo cierto es que una reforma sindical paralela habría tenido más inconvenientes que ventajas para un proceso fundamentalmente político".

El día 14 de abril, Miércoles Santo, no se celebró la reunión de la Comisión Mixta. Al finalizar la Semana Santa, Carlos Arias vuelve de Palma más convencido que nunca de que su destino es el de liderar el franquismo

¹ Martín Villa, R. Al Servicio del Estado, pg. 31. No se entiende bien la sorpresa del autor que en la página anterior había escrito: "Torcuato ni asintió ni se opuso a nuestro proyecto, se limitó a señalar, por si no lo habíamos advertido, que la reforma que proponíamos conducía a la liquidación desde la raíz de toda la compleja estructura de la Organización Sindical... Lo dijo sin la menor nostalgia y en ningún caso cómo reproche, sino como un frío diagnóstico de lo que nadie podría evitar que sucediera".

² Tusell, J. La Transición Española a la Democracia, Historia 16, Madrid, pg. 39.

sin Franco. El día 20 visita a Torcuato Fernández-Miranda en su despacho de las Cortes.

Fernández-Miranda resume aquella entrevista en una breve nota¹: "Carlos Arias me visita en mi despacho de las Cortes. El tema es su discurso en las Cortes a finales de este mes, el día 28. Su visita es una gran concesión, sin duda de cara al Rey; demostrando su generosidad, que me ha visto y contado conmigo. Está sobresaliente, pagado de sí, hace de gran señor, aunque no pasa de cursi. Es la astucia y la incoherencia. Habla y habla, saltando de un tema a otro, o mejor de una consideración a otra, pues tema casi no lo hay a lo largo de la hora que está conmigo. Le ha impactado la reunión de UGT y la reacción de Fernando de Santiago calentado por Dionisio Martín Sanz. Está contra todos, desconfía de todos sin decirlo, pero hablando mal de todos. Está inseguro, o más bien desconfiado, pero está como muy pagado de sí y de que es insustituible. Habla de que es preciso que la Comisión Mixta termine su trabajo, que la reunión del miércoles será la última. Tiene prisa y no la tiene. Dice que no hay porqué acelerar la Ley de Asociaciones Políticas, que hay que celebrar el referéndum en octubre. Habla como si estuviera "drogado". Salta de un tema a otro, sin ideas claras, parece no saber lo que quiere, sólo es tajante cuando dice no".

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

El día 21 de abril tuvo lugar la novena reunión de la Comisión Mixta y al terminar se facilitó el siguiente comunicado: "La Comisión ha finalizado el documento de trabajo que contiene los criterios referidos a la reforma del sistema parlamentario y ha acordado la remisión del mismo al Gobierno. Con ello, la Comisión Mixta ha dado por terminadas sus tareas"¹.

El Presidente de las Cortes² resume en sus notas lo ocurrido: "La reunión se fue complicando cada vez más, sin posibles conclusiones claras. Pero Arias estaba decidido a que fuera la última; había cumplido el expediente de las reuniones de la Comisión Mixta; ahora él haría lo que tenía que hacer".

"La Comisión Mixta adolecía de tres graves defectos: 1º) Quería reformar mucho conservándolo todo. 2º) Carecía de ideas claras. 3º) Ignoraba la verdadera posición del Rey y sus preocupaciones. Desconocía el planteamiento y situación del Rey".

"Desde el inicio su trabajo era inviable y no podía más que complicar la situación. Pero parecía que nadie se daba cuenta de ello. En cierto modo era lógico, la historia pesaba y lo establecido se mostraba con gran vigor. Los mismos consejeros extranjeros, que querían el cambio sin caos, no veían el camino. El resultado fue un

¹ Ya, 22-4-76

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

conjunto inconexo de proyectos, inviables como reforma".

Y José M^a de Areilza escribe en sus Memorias¹: "Ultima reunión de la Comisión Mixta... Todo es calcular cómo impedir que la derecha pierda nunca el poder. ¡Y qué derecha!"

B) El discurso del Presidente Arias al pueblo español

Finalizadas las reuniones de la Comisión Mixta, la máxima preocupación de Carlos Arias es afianzar su liderazgo en el proceso de cambios y para ello "nada mejor que hablar directamente al pueblo".

El ambiente político está muy enrarecido y el Presidente del Gobierno atraviesa por uno de sus peores momentos de popularidad. Hasta el Rey había comentado su desacuerdo con la política del Jefe de Gobierno, en una entrevista que concedía a Arnaud de Borschgrave para Newsweek².

¹ Areilza, J. M^a, ob. cit. pg. 151

² Ya, 22-4-76, Crónica de N.Y.: "El señor Arias Navarro está demostrando más inmovilidad que movilidad".

En aquellos difíciles momentos, Carlos Arias considera que su gran baza será acudir al pueblo y, por medio de TVE, hacer llegar su mensaje a todos los rincones de España.

El discurso, sería la pieza clave que le iba a devolver la popularidad perdida y lo mantuvo en secreto con tal hermetismo que ni Don Juan Carlos ni los Ministros sabían apenas nada de su contenido concreto.

El Presidente de las Cortes escribía esta nota el día 26 de abril¹: "Sobre las 12 de la mañana me llamó Areilza por el teléfono directo: - Ningún ministro sabe nada del discurso de Arias, y creo que ya lo tiene hecho, y está decidido a que ningún ministro sepa nada. Se que al menos tres ministros le han escrito diciéndole "no podemos ser solidarios de lo que no conocemos". Si busca romper con los ministros lo va a conseguir. Es una situación insostenible".

Esa misma tarde escribe: "Despacho con el Rey. 7,30 A 9,20: Preocupado, e irritado, con el proceder de Arias. Ha grabado ya el discurso y a lo largo de todo el día no le había llamado ni dicho nada. Cuando salí a las 9,20 no le había telefonado".

- "El viernes intenté tirarle un cable. Le hablé de la necesidad de simplificar el planteamiento de la reforma, excluir de este primer momento la Ley de

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

Sucesión, de contar con los ministros, aunque sólo sea oírlos, para solidarizarlos con el discurso y crecer en la unidad del Gobierno. De todo esto sólo he hablado con Torcuato ¿por qué no hablas con él? Todo ésto no le sirvió de nada. Se mostró reservado y extraño".

"Le conté al Rey mi conversación telefónica con Carlos. Cómo éste me llamó para cumplir con aquella indicación. Cómo estuvo monologante, sin oírme, con aquellos intervalos de silencio sordo y oscuro. Está cada vez más crispado y sólo vive para sí y ahora para su discurso, que ha grabado en cinta magnetofónica. A lo más permitirá que lo "oigan" ya hecho. Está en "yo y el pueblo".

"El Rey está molesto también con los ministros. Muy valientes "aquí" pero esa valentía no se traduce "allí" en el momento oportuno".

"Me dejó para que lo viera el libro de Sunz Tzu, L'Art de la Guerre".

"Me habló de Armada, cada vez más absorbente y agobiante. El Rey vive un ambiente muy malo y el tema Arias es ya preocupante. Hay que sacarle de ese ambiente pegajoso en que tanta culpa tienen los ministros hablando mal de su presidente "y nada". Y serenado, hay que animarle a decidir".

Este mismo estado de ánimo contra el proceder de Carlos Arias se hace patente entre la clase política y

así lo anota Fernández-Miranda: "En la mañana del día 27, Eduardo Navarro contó a A. Suárez que Pío, ante todos y sin reserva alguna, dijo: - El Presidente del Gobierno no ha enseñado a nadie su discurso, ningún ministro lo conoce. El viernes pasado le leyó al Rey una parte del borrador y ha tachado algunos párrafos por indicación del Rey (Esto es falso, pues el Rey tampoco conocía el discurso, se lo envió hoy). Manolo Fraga quiso ayudarle: tengo unas notas que quizá serían de interés para tu discurso. No las aceptó. Si algún párrafo el Rey lo tachara, dijo Fraga, podría ayudarte a redactarlo de nuevo. Tampoco lo aceptó. Añadió Pío que el discurso en su primera parte es una memoria de fechas y la segunda una continuación del 12 de febrero con caricias al bunker (¿Y por qué lo sabe Pío si nadie, a decir de él mismo, lo conoce?) Según Pío hay que dar salida a otra cosa, pues Carlos Arias no tiene salida".

El 28 de abril el Presidente de Gobierno hablaba por televisión y volvía a repetir sus promesas: "estamos en el camino de la reforma".

En su discurso demasiadas frases hechas y ninguna solución real. Sólo tres puntos concretos que no eran más que el pórtico de la Reforma: la noticia del reciente envío a las Cortes de "tres proyectos de innegable importancia" para regular el derecho de asociación política, los derechos de reunión y manifestación y una "profunda revisión" del Código Penal.

El efecto del discurso es el contrario al esperado por Carlos Arias. Luis Apostúa escribe¹: "A pesar de que es importante, el tema no ha sido bien explicado al país. Más bien diríamos que ha sido oscurecido"

El Presidente de las Cortes anota²: "28 de abril discurso Arias". "A última hora me telefonéa Adolfo Suárez, muy preocupado por escrito Garrigues a todos los ministros, quien apartándose acuerdos Comisión Mixta, pide una nueva redacción anteproyecto ley reforma, que desaparezca del todo el Movimiento, cualquier referencia a este complica el referéndum. A. Suárez está indignado, quieren la ruptura no la reforma, me dijo, llamaré mañana a A. Garrigues para asustarle es un cobardica..."

En cuanto al modelo de parlamento elegido, en Ya³ podemos leer "Confusión sobre el bicameralismo. Versión A: Las Cortes se compondrán de Senado y Congreso de los Diputados. Claro predominio del Senado, que heredará las funciones y poderes del actual Consejo Nacional del Movimiento y de las Cortes. Elevado número de senadores vitalicios o de nombramiento regio. Versión B: Modelo de bicameralismo próximo al actual de la V República Francesa. Predominio político de la cámara

¹ Apostúa, Ya, 2-5-76

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

³ Ya, 2-5-76

elegida por sufragio. Papel del Senado como freno a la Asamblea, pero a disposición del Gobierno".

De Pablos, escribe en su crónica política: "Esta reforma más parece ofrecida como "carta otorgada" desde la posición que el señor Arias ostenta como albacea del pasado"¹.

A pesar de las críticas, Carlos Arias aparenta estar seguro y confiado. Su nombramiento, decidido por Franco, durará el tiempo que establece la Ley porque él no está dispuesto a abandonar su cargo. Pero, el Rey está más convencido que nunca de que Arias no sirve para hacer realidad los propósitos de la Corona y es consciente de la urgente necesidad del relevo del Presidente del Gobierno.

Utilizando las palabras de Palacio Atard², podemos decir que "el gobierno tenía los días contados". Sin embargo, el acuerdo no existe con sus afirmaciones ulteriores: "no obstante, el 7 de mayo aprobó el consejo de ministros el texto definitivo de la reforma de la Ley de Sucesión y de la Ley de Cortes y otras Fundamentales para cuya tramitación en Cortes había arbitrado Fernández-Miranda, el 26 de abril, un procedimiento de urgencia". Porque, si bien es cierto que el Consejo de Ministros acordó remitir a las Cortes el mencionado

¹ Ya, 2-5-76

² Palacio Atard, V. Ob. cit. pg. 90

proyecto, no debe olvidarse que antes debía ser enviado, para su conocimiento e informe preceptivo aunque no vinculante, al Consejo Nacional del Movimiento y así lo manifestó el Ministro Martín Gamero, en rueda de prensa¹, añadiendo que le era imposible precisar la fecha exacta en que dicho proyecto sería remitido a las Cortes y si sería sometido al procedimiento de urgencia.

Esta puede ser la causa del error. Dada la falta de claridad con que fueron presentados estos proyectos reformistas, por un lado, y el desacuerdo absoluto que, en torno al "programa de reformas", existía entre los presidentes del Gobierno y de las Cortes, se optó por la ambigüedad y aquel complicado e inviable paquete de medidas modificadoras de las Leyes Fundamentales, moriría, en el más triste abandono, en el Consejo Nacional.

En cuanto al Procedimiento de Urgencia, como ya hemos visto en el epígrafe anterior, recordar que no había nacido para aprobar la reforma constituyente en curso, sino para hacer posible la única reforma viable, la que permitiera devolver el poder constituyente a su legítimo titular.

Así las cosas, Carlos Arias era un obstáculo insalvable y su reforma imposible yacería, enterrada para siempre, en uno de los santuarios del antiguo régimen. Es muy acertada la siguiente reflexión del Profesor

¹ El País, 8-5-76

Palacio Atard¹: "A Carlos Arias le tocó vivir una experiencia imposible: ser el testamentario de Franco y el liquidador de su régimen, una lucha interior entre sus convicciones honorablemente profesadas y las exigencias de una realidad que no acaba de comprender..."

Será entonces cuando el Rey tomará de nuevo las riendas, pedirá la dimisión a Carlos Arias y nombrará un nuevo Presidente de Gobierno, para dar el paso definitivo hacia la democracia.

IV. EL CONSEJO DEL REINO EN LA PREPARACION DE LA REFORMA

A) Introducción

Hasta entonces, el Consejo del Reino (creado por la Ley de Sucesión, en 1947, y regulado por la Ley Orgánica del Consejo del Reino, en 1967) sólo se había reunido para confirmar las decisiones que ya habían sido tomadas por el Jefe del Estado.

¹ Palacio Atard, V. Ob. cit. pg. 94.

Cuando Torcuato Fernández-Miranda asume su presidencia, analiza cuatro dimensiones del órgano que pueden condicionar la Reforma:

1- Las dificultades de su propio nombramiento ponen de relieve hasta qué punto el órgano es decisivo en la reforma, si se quiere respetar la legalidad formal, y hasta qué punto el Rey no ha heredado, de ningún modo, el poder carismático de Franco entre los sectores dominantes del régimen. La conclusión era clara: la reforma requería un control férreo y un manejo hábil del Consejo del Reino.

2- El control del órgano y las posibilidades de dirección arrancan de un claro conocimiento de sus competencias desde la legalidad vigente. Y reflexiona (ayudado por la excelente obra, tan distante de la política pero tan precisa jurídicamente, de Rodríguez Carvajal). Y escribe...¹

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda: "Fijémonos en tres supuestos extremos que, como todos, deseamos que no se produzcan, pero que la ley previene como situación excepcional, y en cuya excepcionalidad y emergencia, son poco probables pero por ello muy significativos, pues las instituciones adquieren todo su significado en los momentos de excepción, gravedad o emergencia.

Estos tres supuestos excepcionales son los siguientes:

A) La destitución del Presidente del Gobierno y la crisis del Gobierno.

B) La decisión de acudir al pueblo

C) Las medidas de soberanía, actos de autoridad suprema

a) Los determinados de modo concreto y preciso por las Leyes Fundamentales

b) Los que se derivan de la iniciativa del Rey al pedir dictamen y asesoramiento

c) Los que se derivan de la iniciativa del propio Consejo del Reino por interpretación y desarrollo desde la iniciativa del Rey

Sólo el Rey puede pedir dictamen al Consejo del Reino. (LOE 56). El Rey tiene la facultad: de presidir, si lo estima oportuno, las deliberaciones del Consejo del Reino (LOE Art. 7,f) y pedir dictamen y asesoramiento al Consejo del Reino (Art. 7,g). Dictaminar y asesorar.

El Consejo del Reino tiene como misión asistir al Rey en los asuntos y resoluciones de exclusiva competencia del Rey. Por eso sólo el Rey puede pedir dictamen y asesoramiento al Consejo del Reino.

Nuestras Leyes Fundamentales subrayan de una parte que el Consejo del Reino asiste al Rey en los asuntos y resoluciones transcendentales de exclusiva competencia del Rey. De otra que el Rey necesita del dictamen o asesoramiento preceptivo, vinculante o no, en todos aquellos asuntos cuya competencia atribuye al Consejo del Reino una Ley Fundamental. (Art. 1 y 3 LOCR, 10 LOE y 4 LS). El Rey ampara su decisión de autoridad suprema en el Consejo del Reino, en el sentido de que sus decisiones lo son conforme a Ley o según institución, nunca personales o arbitrarias.

El consejo del Reino funcionará de modo permanente y se reunirá preceptivamente, convocado por su presidente, cuando hubiera asuntos que reclamen su deliberación: o lo cite el presidente; o por iniciativa del Consejo del Reino a solicitud de 1/3 (Art.22 LOCR).

El Consejo del Reino podrá requerir de las Cortes, del Gobierno y de sus miembros, y del Consejo Nacional del Movimiento, los antecedentes e informes que estime necesarios en relación con los asuntos que ha de conocer (Art. 29 LOCR).

Las incompatibilidades: El Art. 14 LOCR "El cargo de Consejero del Reino será incompatible con el de miembro del Gobierno y con el de Vocal de la Comisión Permanente de las Cortes y de la Ponencia a que se refiere el art. 62 LOE (Ponencia de contrafuero). Lo que sucedió con Fontana Codina, Fernández Sordo, Pío Cabanillas, un grave desprestigio. La necesidad de estudiar. Ejemplo: hasta 4 meses después de haber cesado...

El Rey estará asistido preceptivamente por el Consejo del Reino en los casos que determinan las Leyes Fundamentales. (Art. 5 LS).

A) Proponer a las Cortes la ratificación de Tratados o Convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad del territorio español.

¿Quién determina el que afecten?

1- El Rey, pidiendo dictamen o asesoramiento. At.1,3 LOCR.

2- El CR, por iniciativa del presidente o 1/3 consejeros. LOCR, 24,c.

-
- B) Pedir autorización a las Cortes para declarar la guerra o acordar la paz.
17. b. LOCR.
- C) Someter a la aprobación de las Cortes la realización de los siguientes actos:
- 1- La cesión de derechos antes de reinar
 - 2- Las abdicaciones cuando estuviere designado sucesor
 - 3- Las renunciaciones en todo caso
 - 4- Los matrimonios regios y los de sus inmediatos sucesores
(Estos 4 habrán de ser informados por el Consejo del Reino y aprobados por las Cortes) L. Sucesión, art. 12 y LOCR art. 17.C.
 - 5- La exclusión de la sucesión de las personas reales carentes de la capacidad necesaria para gobernar
 - 6- La exclusión por desvío notorio de los principios fundamentales del Estado
 - 7- La exclusión de quienes por sus actos merezcan perder la sucesión.
(Art. 17 LOCR y 13 LS)
- D) Devolver a las Cortes para nueva deliberación una ley elaborada por ellas (Art. 17.1 D y 17. 2 LOCR)
- E) Prorrogar por tiempo indispensable una legislatura cuando exista causa grave que impida la normal renovación de los procuradores (Art. 17 e. LOCR, exige acuerdo Arts. 7 y 10 LOE) A instancia de las Cortes o del Gobierno de acuerdo con el Consejo del Reino.
- F) Adoptar medidas excepcionales cuando están amenazados de modo grave e inmediato:
- 1- La seguridad exterior
 - 2- La independencia de la nación
 - 3- La integridad del territorio nacional
 - 4- El sistema institucional del Reino (Art. 17 f LOCR)
- En estas decisiones ha de estar asistido por el Consejo del Reino y ha de dar cuenta inmediata a las Cortes. (Art. 10 d LOE).
- G) Someter a referendun un proyecto de ley, cuando no es preceptivo (Art.17.g LOCR y Art.10.e LOE) y adoptar determinaciones que las leyes Fundamentales exijan que sea oído el CR o se requiera su acuerdo (LOE 10.f)
- H) Aceptar la dimisión de los Presidentes de los altos roganismos del Estado.
- I) Relevar de sus cargos a los 6 presidentes de los 6 altos organismos del Estado.
- J) Designar los 25 procuradores de designación directa
- K) Proponer la terna del Presidente del Gobierno. El Rey designa sobre una terna presentada por el Consejo del Reino al Presidente del

Gobierno. 15 días antes de expirar su mandato, el CR presentará la terna para la nueva designación (LOE 14, I y II). En caso de cese, por dimisión, cese o incapacidad, el plazo para la terna será de 10 días (LOE 15 y 16). El Rey puede aceptar el cese del P. Gobierno a petición propia, oído el Consejo del Reino, puede cesarle de acuerdo con el CR, puede determinar su cese por incapacidad apreciada por los 2/3 de miembros del CR.

L) Declaración de incapacidad del Presidente del Gobierno.

M) Terna del Presidente de las Cortes. 10 días después del cese del anterior. LCC art. 7. IV.

El presidente de las Cortes cesa:

1- al término de su mandato. 6 años

2- a petición propia aceptada por el Rey oído el CR.

3- por decisión del Rey de acuerdo con el CR

4- incapacidad apreciada por 2/3 de los consejeros, a iniciativa de la Comisión Permanente o del Gobierno (LCC art. 7 III)

N) Nombramientos de suplentes de cada uno de los Consejeros del Consejo de Regencia (LOCR 19.d y LS 4.3)

Ñ) Terna del Presidente del Tribunal Supremo, entre juristas. LOE 33.

O) Presidente del Consejo de Estado. LOE 58.

P) Presidente del Tribunal de Cuentas. LOE 58.

Q) Presidente del Consejo de Economía Nacional. LOCR 19,c y LOE 58.

El mandato de todos ellos es de 6 años. Su cese se producirá al término de su mandato, a petición propia aceptada por el Rey oído el Consejo del reino. Por decisión del Rey de acuerdo con el Consejo del Reino y por incapacidad apreciada a propuesta del CR por 2/3. LOCR 19 y LOE 58.

R) Nombramiento Vicepresidente CR. LOCR 19 y LS 4.3.

S) Asistir al Rey cuando este pida dictamen al Consejo. LOCR 18.

T) En la incapacidad del Jefe del Estado. LOCR 20. LS 14.

U) En caso de vacante del Trono sin línea de sucesión (LOE 8 y LOCR 20)

V) Los supuestos de regencia en minoridad (LS 11,1,3.

X) Reunirse con las Cortes para recibir juramento al Rey, al Sucesor. LS, 7.9.

Y) Proponer a las Cortes la tutela de los menores de edad o del Rey incapacitado. LOCR 20. LS 12.

Z) Tramitar los recursos de contrafuero y proponer al Jefe del Estado su resolución. LOCR 20, LOE 61 y 62.

Acordar ponencias de trabajo, estudios e informes y reunirse por iniciativa del presidente de Consejo o del mismo Consejo a solicitud o iniciativa de 1/3 de los consejeros".

3- El ejercicio de tan amplias competencias, o al menos de las imprescindibles para la Reforma, requería un cambio en los hábitos del Consejo. Requería imbuirle del espíritu de su propia importancia y diluir la expectación y la prevención política en un comportamiento rutinario.

De este modo, el 6 de enero, el Consejo del Reino fue recibido por el Rey en el Palacio Real. En este acto, el Presidente del alto organismo puso de manifiesto que el Consejo de la Corona tenía clara conciencia de su misión al servicio del pueblo en clara lealtad al Rey, suprema personificación del Estado nacional y señaló que "El Consejo del Reino sabe, como V.M. decía en el mensaje de la Corona, los profundos perfeccionamientos que el pueblo español exige. Su creciente participación eficaz y operativa en los órganos representativos y de Gobierno, ha de hacerse con la más clara libertad de espíritu, con valor y riesgo, desde la profunda adhesión a la propia historia"¹.

Una vez analizadas las funciones y atribuciones del Consejo era preciso ponerlo a funcionar. Funcionamiento periódico que habría de convertirse en rutina, para que cuando fuera preciso convocarlo para asuntos graves no despertara conjeturas, recelos ni sensación de situación anormal.

¹ Arriba, 7-1-76.

El día 8 de enero se reunía por primera vez el Consejo del Reino bajo la presidencia de Fernández-Miranda.¹

La reunión, cuya convocatoria había despertado un vivo interés entre la clase política², tuvo lugar a las 4.30 de la tarde en el salón Mariana Pineda, antigua sala de comisiones del Palacio de las Cortes, que a partir de esta fecha será la nueva sede permanente del Consejo del Reino.

Fue, sobre todo, una sesión informativa en la que se insistió sobre el carácter del Consejo del Reino como órgano asesor de la Corona y su función de apoyo a la voluntad real; también se comunicó a los Consejeros que, desde ese mismo día, el Consejo del Reino funcionaría como órgano permanente con reuniones cada quince días.

El sentido de estas reuniones periódicas lo explica Fernández-Miranda³ con claridad meridiana:

¹ Vicepresidente: Manuel Lora Tamayo. Secretario: Enrique de la Mata Gorostizaga. Consejeros: Teniente General Salas Larrazabal, Teniente General Fernández Vallespin, Miguel Primo de Rivera, Antonio M^a de Oriol y Urquijo, José Antonio Girón de Velasco, Juan María Araluce Villar, Manuel Hernández Sánchez, Valentín Silva Melero, Luis Álvarez Molina, Angel González Álvarez, Iñigo de Oriol Ybarra, Joaquín Viola Sauret y Miguel Angel García Lomas.

² Pueblo, 5-1-76. Gran expectación. Comentaristas y políticos se preguntan e indagan las motivaciones de esta convocatoria.

³ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

"Primera reunión del Consejo del Reino presidida por mí que dura tres horas ¿Qué me propongo con reuniones periódicas y largas del Consejo del Reino? Hacer que funcione como órgano permanente de tal suerte que tratando cada 15 días asuntos formales no se sepa cuando se reúne para cuestiones importantes. Antes sólo se reunía para éstas y la mera citación del Consejo del Reino indicaba de que asunto se trataba". "En esta nueva etapa de cara a la reforma, el papel del Consejo del Reino es decisivo".

Arias desconfía y Fernández-Miranda¹ reflexiona sobre "Las inquietudes de Arias (al que) no le gusta el proyecto de reuniones cada 15 días y menos lo de órgano permanente y menos la acentuación del carácter secreto". "No me gusta lo que hay detrás, dice, y sé, afirma, que sí lo hay". Pero la voluntad del Presidente de las Cortes es clara: "Hacer del Consejo del Reino un órgano permanente para que cuando se reúna para discutir cuestiones fundamentales no se sepa de antemano que se va a discutir"².

4- La última reflexión es sobre algo que le obsesiona: la necesidad de garantizar el secreto de las deliberaciones y de los acuerdos³.

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

² En este sentido, ver Gregorio Moran (ob.cit. pg. 31). "Con rigurosa puntualidad <los Consejeros del Reino> se veían dos veces al mes.

³ Manuscrito de Torcuato Fernández-Miranda: "Necesidad de guardar secreto de las deliberaciones y acuerdos del Consejo".

El secreto venía exigido por la ley (Art. 11,2, LOCR) pero no se cumplía, entre otras razones, porque a nadie le importaba su cumplimiento, dada la convención, aceptada y divulgada por todos, de que aquel órgano se limitaba a manifestar la voluntad de Franco. Pero la situación había cambiado. Como se ha dicho, el Rey no heredaba el poder "carismático" de Franco y el Consejo del Reino podía convertirse en un aliado o en un enemigo. Su control pasaba, instrumentalmente, por la interiorización de su importancia y por un pacto de silencio que impidiese proyectar a diario sobre el órgano las tensiones de la opinión pública y de los diversos sectores del régimen¹.

¹ Con estos argumentos Fernández-Miranda, intenta "convencer" a los consejeros: "Todo descansa en el acuerdo Rey + Consejo del Reino. En la Corona como dos voluntades acordes u orgánicas. En la confianza del Rey y en la autoridad y rigor del Consejo del Reino.

No se trata de docilidad y subordinación, así se acaba con todo, con el Rey, con el Consejo del Reino, con las instituciones, con el sistema, con el Estado. Se trata de hacer del Consejo del Reino una institución vigorosa = La Corona como institución.

La naturaleza esencial del secreto para la misión, condición y naturaleza del Consejo del Reino. Las dos voluntades. No puede conocerse previamente una, sólo puede conocerse la voluntad-acuerdo, única propia de la Corona, es decir de toda la Institución. Otra cosa hace una tensión insostenible de lo que tiene que ser acuerdo. Sale vencido uno u otro, se hace imposible el acuerdo. Cuando el acuerdo se rompe, deja de ser una colaboración ofrecida para transformarse en una coacción o presión o en otra tensión. Se hace inviable.

Otras Notas de Torcuato Fernández-Miranda: "Carácter secreto de las deliberaciones en clara lealtad al Rey. Es un órgano para la Corona: lealtad y asesoramiento"

O el Consejo del Reino secuestraba al Rey o se convertía en instrumento de su voluntad.

El 12 de febrero se reúne el Consejo del Reino, durante hora y media¹, para preparar y elaborar el dictamen, solicitado por Don Juan Carlos, a cerca del nombramiento de tres procuradores de designación directa (Grupo de los 25, At. 2.j. LCC). Esa misma tarde, a última hora, el Rey recibe al Presidente del Consejo que le entrega el Dictamen que había solicitado y al día siguiente se hacen públicos los nombramientos: "Oído el Consejo del Reino, S.M. ha tenido a bien nombrar procuradores en Cortes a los señores López de Letona, Monreal Luque y F. Suárez González". El objetivo de mantener en secreto los asuntos que se tratan en las reuniones del Consejo del Reino se está consiguiendo. La noticia no se filtra antes de tiempo y no salta a la prensa hasta que la Casa del Rey comunica los nuevos nombramientos².

¹ Sólo catorce de sus miembros, pues García Lomas está enfermo, Monseñor Cantero convaleciente y Hernández Sánchez ya no es consejero porque, al haber cesado en el cargo de Secretario General de la Organización Sindical, ha dejado de ser procurador en Cortes.

ABC, 20-3-76: Cuatro candidatos entre los procuradores sindicales a la vacante existente en el Consejo del Reino: Dionisio Martín Sanz, Angel Martínez Fuertes, José Bohorquez y Mora Figueroa y José Baldomero Fernández Calviño. La elección ha sido convocada para el 25 de marzo en el Palacio de las Cortes.

El Alcázar, 26-3-76: Martín Sanz nuevo Consejero del Reino. (Para conocer su postura ante la reforma sólo decir que, en su momento, votará NO a la LRP)

² Informaciones (13-2-76)

Es muy significativo que el diario Arriba (12-2-76), señalase que "aunque los temas que aborda el alto organismo son secretos no se espera que de esta reunión salgan decisiones concretas sino que al parecer estudiará

B) La primera intervención significativa del Consejo del Reino. La prórroga de las Cortes.

El año 1976 comienza tenso. Mientras el sector continuista pretende que todo siga lo más parecido posible a como estaba antes de morir Franco, los rupturistas exigen medidas inmediatas y tajantes. En medio, el reformismo se debate entre las dudas que plantea la búsqueda del procedimiento más idóneo.

En los primeros días de enero, en la azarosa búsqueda de vías procedimentales para la reforma, se plantea la posibilidad, conveniencia o necesidad de la prórroga de la legislatura de las Cortes Orgánicas.¹

Para tratar de este tema, entre otros, Carlos Arias almuerza en dos ocasiones con el Presidente de las Cortes.

En el primer almuerzo (cuya fecha exacta no podemos acreditar, pero siempre en la primera quincena

algunos aspectos del funcionamiento interior del Consejo" y que la prensa diese la noticia, sin que se hubieran filtrado rumores previos, cuando el Jefe de la Casa de S.M. El Rey hizo público el nombramiento. (ABC, 14-2-76).

¹ La X Legislatura, inaugurada el 17 de noviembre de 1971 y prorrogada por seis meses según Decreto de Jefatura del Estado de 31 de julio de 1975 debería finalizar el 16 de marzo de 1976.

ABC, 18-1-76: "La prórroga que actualmente disfrutan las Cortes fue solicitada por su Comisión Permanente a propuesta de un grupo de procuradores". (Poner en relación con maniobra de Rodríguez de Valcárcel para su reelección)

de enero) Torcuato plantea a Arias la posibilidad de que el Gobierno inste una prórroga de la legislatura. Arias por su parte, está dispuesto a solicitar una prórroga de tres meses que debería ser dictaminada por el Consejo del Reino. Este tiempo serviría para convocar elecciones en mejores condiciones políticas. La respuesta del Presidente de las Cortes es un no rotundo. "¿Cómo, se pregunta¹, se podían convocar unas Cortes iguales, por vía idéntica de elección y con un mandato de cuatro años?" Y escribe: "El tiempo". "3 meses no añade nada". "1 año como poco"².

El segundo almuerzo en Cotos, acontece el 13 de enero. El Presidente de las Cortes habla de la conveniencia de que Arias explique su programa de Gobierno ante las Cortes, (El Presidente de las Cortes cuenta con la Cámara como vehículo de la Reforma y Arias, probablemente, no sabe que hacer con ella)... y se vuelve a hablar de la prórroga. Fernández-Miranda exige un mínimo de un año. Expone que las Cortes no pueden volver a elegirse con la misma composición ni con el mismo sistema electoral. Que hay que cambiar composición y sistema y que ello, para respetar todos los trámites de la legalidad formal, requiere más de tres meses. Al menos un año. Y así se acuerda.

¹ Manuscrito de Torcuato Fernández-Miranda

² Manuscrito de Torcuato Fernández-Miranda

Dos días después, el 15 de enero (jueves), se reúne el Consejo de Ministros y acuerda pedir al Rey, previo dictamen del Consejo del Reino, la prórroga de la legislatura por un año.¹ El mismo día Don Juan Carlos recibe en audiencia al Presidente de las Cortes para tratar el tema sobre el que, desde luego, estaba previamente informado.

Las notas del Presidente de las Cortes son tan escuetas que sólo pueden ser reconstruidas con

¹ Antonio Garrigues explicaba así las razones de la prórroga: "Desaparecida la legitimidad de que disponía el Generalísimo Franco, es preciso disponer cuanto antes de la única legitimidad posible, que es la legitimidad democrática. Esta exige que el poder, que se ejercita y desgasta cotidianamente, tenga el apoyo popular. Sería un error histórico creer que nuestras instituciones políticas básicas puedan servir como auténtica manifestación de la voluntad nacional. Su falta de idoneidad como cauce de un apoyo popular legitimador resulta, no sólo de la falta de autenticidad de los correspondientes procesos electorales, sino de su propia composición. Supuesto lo anterior, es urgente la modificación de las Leyes Fundamentales que regulan la composición de las Cortes y del Consejo del Reino. El sólo anuncio de este propósito articulado en un contexto de respeto sustancial al pasado y de progresivo perfeccionamiento de las instituciones representativas, debe suponer la capitalización por el Gobierno de una inmensa mayoría del franquismo que aspira a un proceso democratizador sin rupturas y de una parte importante también de la oposición que desea ese mismo proceso de democratización sin violencia. Pero ello requiere tiempo."(Osorio, A. "Trayectoria de un Ministro de la Monarquía", Planeta, Barcelona, 1980, pg. 54.).

Y Fraga declaraba a la prensa: "La prórroga no es otra cosa que la concesión de un plazo razonable para acometer unas reformas necesarias, pero reformas en un ordenamiento que nosotros hicimos y que, por tanto, nosotros tenemos la obligación de adaptar a los nuevos requerimientos de la nación". (Arriba, 23-1-76).

explicaciones parciales no documentables: Al parecer el Rey se sentía más próximo al no de la prórroga (seguramente, no para convocar nuevas elecciones, sino para explorar otros caminos jurídicos de reforma). El caso es que Torcuato Fernández-Miranda escribe: "Parecía que éste (el Rey) era más bien partidario del no (a la prórroga), e incluso esperaba que yo me manifestara en no".

El Presidente de las Cortes se pregunta ¿por qué no lo hice? (¿por qué aconsejé el sí?) y se responde: "¿Cómo se podían concebir unas Cortes iguales, por vía idéntica de elección, y para cuatro años? Reforma o no, concluye, pero no golletazo"¹. En otros términos: Que planteada la necesidad de la reforma, para ser verdadera reforma debía ser aprobada por las Cortes. Que no tenía el menor sentido convocar elecciones a unas nuevas Cortes desde el mismo marco normativo. Que si no se quería convocar nuevas Cortes ni prorrogar las existentes se apostaba por el "golletazo", es decir por la ruptura.

Parece ser que el Rey, desazonado por la actitud de Arias, llegó a dudar pero, según creemos con buen criterio y pese a las abrumadoras presiones contradictorias a las que estaba sometido, retornó al planteamiento inicial: Reforma y respeto a la legalidad formal.

¹ Manuscrito de Torcuato Fernández-Miranda

El 18 de enero se hacía público el acuerdo del Gobierno de solicitar a S.M. el Rey la prórroga, por un año, de la Legislatura de las Cortes. Acto seguido, Don Juan Carlos solicita el dictamen preceptivo al Consejo del Reino¹.

El dictamen favorable del Consejo del Reino no fue fácil pese a que lo avalaban el Rey, sobre todo, y también el Presidente de las Cortes.

Este último concibió la reunión del Consejo del Reino como vía táctica para hacer prevalecer los criterios de la Reforma (necesidad de acuerdo en Cortes) y para que el Consejo del Reino tomara conciencia de su propia importancia abandonando el peligroso prejuicio de su imagen manipulable, que incitaba a algunos consejeros hacia una actitud de resistencia.

Al mismo tiempo, trataba de influir en la opinión pública, transmitiendo la idea de que sin el Consejo del Reino no se podía avanzar en la reforma. De que la ruptura era imposible... De que, en fin, el Consejo del Reino asumía sus competencias sin el menor espíritu de cesión, e imponía ser tenido en cuenta para el ejercicio

¹ Acuerdo del Consejo de Ministros y solicitud del dictamen al Consejo del Reino, por S.M. el Rey. Ver Anexo, pg. 687 y ss.

ABC, 18-1-76: "Su Majestad el Rey se dirigió ayer al Presidente del Consejo del Reino a fin de que este alto organismo emita el dictamen preceptivo. El Consejo del Reino, en su reunión del día 22, convocada en principio para dar posesión de sus cargos a los miembros de la Ponencia Asesora del Recurso de Contrafuero, tratará también de la prórroga de las Cortes.

de competencias que las Leyes Fundamentales le atribuían.

Era, en suma, un juego con dos pretensiones: poner de relieve la capacidad de resistencia del Consejo del Reino frente a las tesis rupturistas y crear entre los consejeros un clima de independencia, de sensación, al menos, de independencia.

Por ello escribe¹: "¿Y el Consejo del Reino? Reunión sin prisa, dar idea de que lo estudia y que no está sin más hecho porque lo pide el Gobierno. Alargar la reunión del Consejo del Reino. Poner nerviosos a más de uno y a la prensa". Evidentemente el Rey sabe el motivo de la lentitud y la apoya. Del Rey abajo la inquietud es creciente.

El 22 de enero se celebra la primera reunión a las cinco de la tarde. Se procedió primero a dar posesión de sus cargos a los componentes de la Ponencia Asesora del Recurso de Contrafuero para el año en curso². El

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

² Ponencia Asesora que ha de dictaminar los Recursos de Contrafuero durante el año 1976:

A) Elegidos por la Sala del Tribunal Supremo:

Presidente Titular, Juan Becerril y Antón Miralles

Presidente Suplente, Adolfo de Miguel y Garcilópez

Vocal Titular, Paulino Martín Martín

Vocal Suplente, Angel Escudero del Corral

B) Elegidos por la Comisión Permanente de las Cortes Españolas:

Vocal Titular, Alvaro De Lapuerta Quintero

Vocal Suplente, Gonzalo Botija Cabo

C) Elegidos por la Comisión Permanente del Consejo Nacional:

Presidente del Consejo del Reino aprovecha la oportunidad para tranquilizar a los ponentes e incitarles a la aceptación de la reforma. Primero mediante un canto a la ley (más bien al respeto a la legalidad): "Sabemos que es un criterio cierto para valorar los gestos democráticos el ver la actitud que se observa ante el principio de soberanía de la ley. Sólo quien lo afirma de verdad es, de verdad, partidario del gobierno democrático; sin eso, lo demás es simple retórica"¹. Segundo, mediante un canto al principio de jerarquía normativa que, de forma inmediata, pretende insistir en la necesidad de respetar las Leyes Fundamentales para hacer la reforma, con lo que se está excluyendo el "golletazo", el recurso al Decreto-ley o un forzamiento manipulador de la interpretación de las Leyes Fundamentales: "El contrafuero es -dice- un expediente jurídico eficaz e idóneo para asegurar la certeza y seguridad del derecho mediante la jerarquía de las Leyes". Pero, en tercer lugar, plantea el cauce de la reforma: "la reforma constitucional es algo conforme a la ley y las propias Leyes Fundamentales establecen su cauce". El efecto está conseguido: a nadie le importa la reforma si se

Vocal Titular, José García Hernández

Vocal Suplente, Francisco Labadie Otermin

D) Elegidos por la Comisión Permanente del Consejo de Estado:

Vocal Titular, José Fernández-Villaverde

Vocal Suplente, Antonio Sánchez del Corral.

¹ Discurso del Presidente del Consejo del Reino. Anexo, pg. 691.

La discutible terminología no oculta lo que se está queriendo decir: la democracia se hace operativa a través del gobierno de las leyes. No hay democracia sin respeto a la legalidad.

hace respetando la legalidad vigente. Lo que cada uno entiende por "Reforma" y cómo concibe sus límites ahora no importa. Importa vincularlos a la idea, y ganar de momento su lealtad institucional. Nada mejor para ello que hacerles conscientes de su crucial importancia.

Seguidamente se iniciaron las deliberaciones para elaborar el Dictamen, solicitado por el Rey, sobre la conveniencia de la prórroga de la legislatura instada por el Gobierno. Fernández-Miranda plantea el debate con calculada calma y aun lentitud. No hay consigna; cada uno debe opinar libremente; el Consejo es un órgano independiente; el Consejo es un órgano decisivo. Ese es el mensaje. Algunos consejeros se lanzan con fruición al debate y exponen prolijos argumentos. Los más continuistas son partidarios de un dictamen negativo, pero nadie manifiesta una oposición radical. Fernández-Miranda alarga el debate: el tema no está claro y debe proseguir... Hay que hablar mucho...hay mucho que hablar. La sesión se levanta a las nueve, tras 4 horas de reunión.

Se reanuda la sesión al día siguiente, viernes 23, a las diez y media de la mañana. Durará hasta las dos de la tarde. Aunque lo más importante es la decisión, el Presidente propicia que se prolongue el debate, que se fijen criterios y, no queriendo dar el tema por zanjado demasiado pronto, propone el nombramiento de una ponencia. Al término de la reunión, el Secretario del

Consejo facilitó la siguiente nota informativa¹: "En su reunión de hoy el Consejo del Reino ha llegado a fijar los criterios básicos para elaborar el dictamen que le ha pedido S.M. el Rey y a este fin ha sido designada una ponencia. El próximo lunes a las 17 horas el Consejo del Reino se reunirá de nuevo."

El Dictamen de la Ponencia era para el Presidente lo de menos porque, para entonces, el sí de la prórroga estaba garantizado. Lo importante era conseguir un efecto interno, doble, y uno externo.

Este, dar sensación de que había que contar con el Consejo y su independencia. En suma, una llamada de atención a los partidarios de formas más o menos sofisticadas de ruptura, entre los que, sorprendentemente, se encontraba Carlos Arias desde la paradójica posición de quién quería la continuidad del régimen pero despreciaba (porque le molestaba) la legalidad formal. En frente, desde luego, Fernández-Miranda, que quería la transformación radical del régimen pero exigía el respeto a la legalidad formal.

El doble efecto interno, de un lado, convencer al Consejo de su propia importancia, haciéndole funcionar en un clima de aparente independencia y libertad y, de otro, comprometerle con la reforma, compromiso que iba

¹ La Ponencia estaba integrada por Valentín Silva Melero, Manuel Lora Tamayo y Juan María de Araluze Villar.

implícito en el hecho de la prórroga porque, si no ¿para qué prórroga? El argumento fue utilizado profusamente y tuvo notable importancia.

El Dictamen no fue precisamente un dechado de radicalismo reformista¹, pero sí contenía tres elementos que el Presidente consideraba importantes:

1) Comprometía al Consejo en "una cierta" Reforma.

2) Comprometía a las Cortes puesto que se las prorrogaba para hacer posible la Reforma.

3) Era favorable a la prórroga. Además contenía una sugerencia interesante: aumentaba la prórroga solicitada.

Tal propuesta se hacía con la intención de que no coincidieran las elecciones locales con las elecciones a Cortes y, aunque el Presidente de las Cortes era radicalmente contrario a unas elecciones locales por el sistema antiguo antes de que se consumase la reforma y se abriera paso a las elecciones generales, estimaba interesante la ampliación del plazo por dos razones: Porque ya entonces estaba convencido de que la reforma iba a requerir un cambio en la Presidencia del Gobierno, con lo que, tal vez, el plazo de un año resultase insuficiente. Y porque, el no plegarse exactamente a la

¹ Dictamen de la ponencia. Anexo, pg. 693 y ss.

petición del Gobierno, era otro mensaje de independencia que le importaba resaltar a efectos internos y externos. Por ello, sin exteriorizar sus razones, apoyó decididamente la propuesta. Lo que no apoyó fue el largo Dictamen de la Ponencia que no fue recogido en la resolución o, mejor, defendió la conveniencia de un comunicado escueto.

Al término de la sesión del día 26, que duró tres horas y media, el Secretario del Consejo facilitó la siguiente nota informativa¹: "En el día de hoy ha sido presentado a Su Majestad el Rey el Dictamen del Consejo del Reino sobre la prórroga de la Legislatura. Su Majestad ha firmado un Decreto de la Jefatura del Estado, refrendado por el Presidente del Consejo del Reino, según preceptúa el artículo 8 de la Ley Orgánica del Estado, y que dice en su parte dispositiva: Artículo 1º - La actual Legislatura de las Cortes Españolas queda prorrogada hasta el día 30 de Junio de 1977. Artículo 2º - Por la presidencia de las Cortes Españolas se adoptarán las medidas necesarias para la ejecución del presente Decreto."

No se habían producido filtraciones. La exigencia del secreto también había funcionado.

Conseguida la prórroga, la estrategia del Presidente de las Cortes será situar a la Cámara frente a sus responsabilidades, presionándola, haciéndole saber cuales eran sus obligaciones y, al tiempo, transmitiendo

¹ Ya, 28-2-76

el mensaje de que había que contar con ellas. La idea, que a partir de entonces, comenzó a transmitir y que culminaría en la presentación del Procedimiento de Urgencia la resume así¹: Las Cortes deben "cumplir la función y responsabilidad que se les ha pedido por el hecho de su prórroga". "La prórroga no tendría sentido si no se colocara en su verdadero contexto: la Reforma". Todo se resumía en una idea: si ustedes han sido prorrogados para la reforma deben trabajar para esa reforma colaborando lealmente con el Gobierno. A continuación elabora un argumento que expondrá más adelante: "Después de prorrogada la legislatura se empezó a insistir en una tesis nada coherente con la voluntad de reforma: Las Cortes obstáculo para la reforma". La tesis era absurda. Si el Rey quería la reforma, si la querían el Presidente de las Cortes y la mayoría del Gobierno, ¿a qué solicitar la prórroga de las Cortes si las consideraban un obstáculo? La contradicción era insalvable: o aquellos no eran reformistas o las Cortes no eran un obstáculo insalvable. "Si se quería la reforma, escribe Fernández-Miranda, y las Cortes eran obstáculo, para qué pidió el gobierno su prórroga? quizás porque así se facilitaba la ruptura ... ¿Es eso lo que se quiere, la ruptura?".

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

C) La Corona y el Consejo del Reino. El Rey, impulsor de la Reforma.

Convencido el Rey de la necesidad de potenciar el Consejo del Reino como instrumento de reforma y de ganárselo a sus efectos, resuelve convocar una sesión en el Palacio de la Zarzuela. El 29 de febrero se anunciaba la sesión que habría de celebrarse el 2 de marzo a las 7 de la tarde, presidida, obviamente, por S.M. el Rey. La convocatoria despierta gran interés en los medios de comunicación porque es la primera vez que Don Juan Carlos presidirá una sesión del Consejo del Reino¹.

El discurso fue hondamente meditado. No se trataba, desde luego, ni de un acto protocolario ni de una convocatoria aventurada o improvisada. El Rey y el Presidente de las Cortes habían hablado mucho del tema para buscar el momento oportuno y el sentido que se le debía dar al acto.

Fernández-Miranda preparó un borrador² que el Rey matizó y perfeccionó³. Leer tal discurso en clave

¹ Ya, 29-2-76

² Texto del borrador del discurso preparado por Torcuato Fernández-Miranda. Ver Anexo, pg. 696 y ss.

³ Texto del Discurso pronunciado por S. M. El Rey, el día 2 de marzo de 1976, ante el Consejo del Reino. Ver Anexo, pg. 704 y ss.

En este discurso, ampliamente difundido y comentado, el Rey hacía una serie de puntualizaciones muy significativas:

1º Es esencial a la Monarquía verdadera que el poder del Rey no sea nunca arbitrario.

teórico-doctrinal carece del menor sentido¹. Era, esencialmente, un discurso político que perseguía dos objetivos, lenta y arduamente delimitados en conversaciones entre el Rey y el Presidente de las Cortes. El primero era integrar el Consejo del Reino en el proceso de reforma; hacerle partícipe desde una tan

2º No es la voluntad personal del Rey, sino la voluntad institucional de la Corona, la que ejerce la suprema autoridad que las leyes y la historia le confieren.

3º El Rey necesita de órganos constitucionales como el Consejo del Reino para manifestar su voluntad de forma institucionalizada.

4º El Consejo del Reino tiene con respecto al Rey una serie de obligaciones graves.

5º La coordinación y concurrencia entre Rey y Consejo del Reino, que excluye actitudes de docilidad y servilismo pero que exige lealtad y colaboración, es decisiva a la hora de impedir que cualquier otro poder del Estado pueda actuar, en función de intereses particulares, desoyendo la voz del pueblo.

6º El Rey para acudir al pueblo a través del referéndum ha de contar con el Consejo del Reino.

7º El Rey puede, por encima del Gobierno y demás instituciones en conflicto, enfrentarse a situaciones excepcionales subrayando la potestad de la Autoridad Suprema de la Corona en función de la coordinación Rey-Consejo del Reino.

¹ No tienen pues, mayor sentido los reproches "institucionalistas" que Miguel Herrero hace a Fernández-Miranda. Lo tiene aún menos si se considera que Herrero se autoproclama indirecto inductor de tal discurso. Parece razonable pensar que una de dos: o se repudia el institucionalismo desde un sedicente historicismo o se asume la paternidad de un discurso institucionalista. *Tertium non datur.* (Herrero, M. Memorias de estío, Temas de Hoy, Madrid, 1993, pgs. 63, 67 y 89)

formal como generosa significación de su importancia; comprometerle con la voluntad y el destino de la Monarquía al hacerle partícipe de la voluntad institucional de la Corona. El segundo mensaje era hacia el exterior. Hacer saber a todas las instituciones y singularmente a las Cortes que su eventual oposición a la reforma podía ser superada mediante una apelación al pueblo. Se sabía que la vía era tan peligrosa como imprevisible, pero se confiaba en la fuerza de la amenaza o, si se prefiere, de la llamada de atención.

Hoy no se puede dudar de que ambos mensajes políticos, arrojados en un discurso jurídico, fueron profundamente eficaces. Tanto el Consejo del Reino como las Cortes se sintieron fuertemente condicionados, es decir, honestamente abrumados por sus responsabilidades históricas. Y fueron consecuentes y responsables.

En el borrador de este discurso, que Fernández-Miranda preparó para el Rey, había un párrafo importante que finalmente fue suprimido. Entre las atribuciones de la Corona, asistida por el Consejo del Reino, se señalaba la de: "B. Destitución del presidente del Gobierno, y consecuentemente la determinación de una crisis de Gobierno".

Al Rey no le pareció conveniente¹ y suprimió este párrafo. Quizás influido por miembros de su Casa,

¹ En el borrador aparece un tercer supuesto "La destitución del Presidente del Gobierno" que el Rey omitió en su discurso.

quizás por una agudo sentido de la prudencia ante las imprevisibles reacciones de un Carlos Arias aún poderoso... El caso es que la supresión de este párrafo alteró un tanto el sentido del mensaje que fue percibido por algunos como una mera potenciación del Consejo del Reino, cuando en realidad suponía mucho más: voluntad de ganarse la colaboración del Consejo del Reino, advertencia a las Cortes y advertencia al Presidente del Gobierno.

Así, comentando el discurso Real, Calvo Hernando señalaba¹: "Ha sido lugar común en todas la críticas la apreciación de que uno de los principales obstáculos para la democratización partiría precisamente de instituciones como el Consejo del Reino, al que ahora se trata de potenciar, presidido por Fernández-Miranda". Sin embargo, el autor de esta crónica periodística, tal vez arrastrado por lo acuciante del momento y condicionado por juicios apriorísticos, no cayó en la cuenta de lo que se propone el Rey es hacer ver, a todas las Instituciones del Estado, que la Corona, el Rey apoyado por el Consejo del Reino, debía fortalecerse frente a un Gobierno cuyo presidente se consideraba legatario de los poderes de Franco, había negado cualquier interpretación revisionista de la reforma, proclamaba su fidelidad al franquismo y tenía voluntad expresa de mantenerse en su cargo los cinco años que por ley² duraba su mandato.

¹ Mundo Diario 4-3-76, Pedro Calvo Hernando en "Crónica de Madrid".

² LOE Art. 14.2.

Carlos Arias no gozaba de la confianza real, pero como había señalado Rodrigo Fernández-Carvajal¹: "la sólo pérdida de la confianza del Jefe del Estado no bastaba para determinar la crisis gubernamental, únicamente surgirá esta cuando se pongan de acuerdo el Jefe del Estado y el Consejo del Reino".

Teniendo en cuenta que la mayoría de los Consejeros del Reino estaban más en la línea de la política de Carlos Arias que en la de los proyectos democratizadores de la Corona, no era un tema fácil para Don Juan Carlos; sólo contaba con el apoyo del Presidente y de algunos miembros del Consejo y por eso decide dejar muy claro, ante el pleno del alto organismo, que "La voluntad del Rey no puede ser suplantada ni mediatizada". Una advertencia muy clara y concreta que tiene una doble intención, advertir a los Consejeros más reacios y al Presidente del Gobierno.

Josep Meliá² señalaba que lo importante del discurso del Rey había sido "la doctrina constitucional contenida en el imprevisto mensaje" e intuye que, a partir de lo dicho por el Monarca, el Gobierno será

Osorio, A., ob. cit. pg. 193. Carlos Arias comentaba: "Tengo el mandato de la Ley Orgánica y pienso cumplir como presidente del Gobierno hasta el final".

¹ Fernández Carvajal, R. "La Constitución Española", Editora Nacional, Madrid 1969, pg. 74.

² Josep Meliá, "Nuevo papel del Consejo del Reino" en Informaciones 6-3-76.

menos autónomo y existirá una línea directa para que el Rey conecte con su pueblo, y que el Consejo del Reino será el puente para apelar al pueblo y "deshacerse de la timidez o de los perjuicios de quienes integran el Consejo de Ministros". En el mismo sentido, Juan Pablo de Villanueva escribía¹: "El discurso del Rey parece ser una advertencia: la voluntad de la Corona - Rey y Consejo del Reino - podría desatracar, con su apelación directa al pueblo, cualquier atasco que pudiera producirse en el proceso legal ya iniciado".

Con la reunión extraordinaria del Consejo del Reino presidida por el Rey el día 2 de marzo de 1976 en el Palacio de la Zarzuela se puso de manifiesto:

- La independencia del Rey frente al Gobierno, y la autoridad de la Corona que, con el apoyo del Consejo del Reino, puede variar el curso de la reforma acudiendo al pueblo.

- La independencia del Consejo del Reino frente al Gobierno si, en clara lealtad al Rey, sabe cumplir responsablemente sus obligaciones con la Corona.

Como escribe Bardavío² "Don Juan Carlos dio un claro aviso de sonoridad suficiente a cuantos querían ver en él un adorno en el interior y un vehículo de relaciones públicas en el exterior".

¹ ABC 6-5-76. JP Villanueva, en "Un reino democrático".

² Joaquín Bardavío, Los silencios del Rey, Strips, Madrid, 1979, pg. 172

V. EL CESE DE CARLOS ARIAS

El discurso del Presidente Arias, el día 28 de abril, anuncia el fracaso de su proyecto de cambios. Su pretendida reforma, anclada en la fidelidad a los Principios Fundamentales del Movimiento, no es más que continuismo encubierto que viene a dar la razón a la ruptura.

En aquellos días Fernández-Miranda, hondamente preocupado, reflexiona¹ sobre la situación que se está creando y que entiende inaceptable (a su juicio las tesis de Arias conducen a la ruptura y la ruptura se legitima en las tesis de Arias que no son una vía sino un obstáculo para la reforma). Y escribe: Tesis rupturista: "No cabe la evolución, sólo hay una solución, la ruptura democrática". Tesis conservadora (la de Arias): "Soñaba con una democracia dulce y amaestrada, sin saber lo que realmente quería, pues lo único que sabía era que quería otra cosa sin dejar de conservar lo que tenía. Temía y descalificaba a la izquierda, colocada extramuros del franquismo, frente a la que no tenía ideas claras. Quería una Monarquía administrada por ellos, la continuidad administrada por ellos, una situación postfranquista administrada por ellos".

El Rey era consciente de la inviabilidad de la sedicente reforma Arias, pero por razones de prudencia

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

política no considera oportuno, de momento, sustituir a un Presidente del Gobierno nombrado por Franco y que todavía no había cumplido 3 años del mandato de 5 que le otorgaba la ley (At. 14 LOE). Además, tiene en casa un entusiasta defensor de Arias, Alfonso Armada, que insiste en la conveniencia de mantener en su puesto al Presidente hasta que se agote el plazo legal de su mandato¹, y estas presiones no ayudan a solucionar el problema.

Pero S.M. sabe que un proyecto que no resuelve los problemas que suscita es inoperante y que sus caminos acaban siendo caminos sin salida. Esto era lo que había ocurrido con el "primer gobierno de la monarquía", su proyecto de reforma sólo había servido para complicar más las cosas, para radicalizar posturas y para poner en serio peligro la viabilidad de un verdadero proyecto reformista. Pero en el pensamiento de Torcuato Fernández-Miranda el juicio de la situación no era

¹ El análisis de Alfonso Armada (Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda).

1º Finales de Noviembre de 1975 ¿Cual fue su actitud en aquellos días?

2º La reunión a 4 (D. Juan Carlos, D^a Sofía, Mondejar y Armada) y su dicho "Ya ve que a Torcuato también se le frena y convence" y lo que pensó D. Juan Carlos "que te crees tu eso ya veremos al final"

3º El dicho de Nicolás

4º La irritación creciente del Rey

5º Su afán de dominarlo todo, de interferir, de impedir que la gente de la Casa conecte directamente con el Rey

6º Su ambición y celotipia

7º Torcuato será un buen profesor pero de político nada

8º El dicho del Teniente Coronel Galbis "Si no hay privilegios que deje algo"

9º Su pueril suficiencia creciente

absolutamente negativo. Sin duda estimaba el Gobierno Arias como un mal inevitable, mas si inevitable necesario, pues la política se construye desde los hechos y no desde los sueños. Y aquel mal inevitable había creado muchos problemas pero había permitido encauzar otros, y acaso estos fueran los más importantes: controlar el Estado y situar a las instituciones ante un reto que no podían eludir.

Si Arias había fracasado era menester sacar provecho de su fracaso.

El fracaso de Arias también era evidente en su función presidencial como teórico director de un equipo de gobierno. Aquel Gobierno, su teórico Gobierno, era todo lo contrario a un equipo organizado y coherente bajo la dirección de su presidente. Cada ministro actuaba por libre mientras Arias se aferraba al poder porque así lo determinaba la ley. Como dice Emilio Romero¹: "Actúa (Arias) como si estuviera por encima de lo que acontece, como si no fuera con él. Se siente más árbitro que protagonista, como si estuviera por encima del bien y del mal. Esta situación únicamente pertenece al Trono. Nunca al Gobierno".

Al mismo tiempo crecía en la opinión pública la idea de que quien movía aquel Gobierno era en realidad Fraga. Pero a Fernández-Miranda no le complacía tal idea por dos razones: Primera, porque aquel "mover e

¹ Emilio Romero, ABC, 22-4-76.

impulsar el Gobierno", decía más de la abstención de Arias que de su capacidad efectiva para dirigir. Una cosa era moverse, persuadir, imponer, protagonizar... y otra era dirigir, pues Arias conservaba toda la capacidad de boicotear, en su momento, cualquier iniciativa. Y segunda, porque los proyectos de reforma Fraga no gustaban al Presidente de las Cortes.

Quizás mejor que una interpretación doctrinal, resulte más elocuente acudir a las propias reflexiones del Presidente de las Cortes. En primer lugar se hace eco de un clima de opinión, y escribe: "Fraga. La primera tesis expresada por Blanco y Negro fue - Arias entrega el poder a Fraga - y en el ABC del 4 de enero, Miguel Primo viene a decir - No andemos con rodeos, quien manda es Fraga"¹.

Fraga se había lanzado, a primeros de año, a una carrera de declaraciones sinceramente reformistas y Fernández-Miranda analiza el impacto que están causando en España las declaraciones del Vicepresidente²:

"1º - Desprecio hacia el pueblo: aceptará lo que se le dé hecho, los referendos si se saben plantear se

¹ En "Opiniones sobre el Momento Político", ABC, 4-1-76 Pilar Urbano pregunta: "¿Qué color y signo ve al primer Gobierno del Rey?" y Miguel Primo de Rivera responde: "Para qué vamos a andar con rodeos: color Fraga, signo Fraga".

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

ganan siempre, el pueblo dirá SI. 2º - Lo que le importa a Fraga es la opinión de los gobiernos y partidos extranjeros, por eso sus declaraciones son a periódicos extranjeros. 3º - Gran desprecio, por el contrario, a la prensa española. Ya dirá lo que se le indique. 4º - Se dice que a Fraga sólo le importa Fraga. Sin duda es injusto pero esclarecedor". Es injusto porque Fernández-Miranda pensaba que las inquietudes de Fraga estaban movidas por sentimientos generosos y que, dentro de la natural y legítima ambición política, prevalecía la idea de servicio y de atención al bien común. Lo consideraba esclarecedor porque transmitía un clima de opinión y porque, en cualquier caso, él estaba en desacuerdo con el "método Fraga" de reforma: no creía en más reforma que la procesal, combatiendo en todo momento las reformas sustantivas de la parte orgánica de las Leyes Fundamentales que Fraga propiciaba. Pero, además, dudaba de dos cosas (con fundamento o sin él). Dudaba de que Fraga pudiera imponer su voluntad a un Arias cada vez más irritado, y de que Fraga pudiera llegar a presidir un "Gobierno Fraga". Los mensajes lanzados por Fraga le parecían, en suma, tan honestos como voluntaristas, en algunos puntos (el ámbito de la reforma) inadecuados y en otros (el rechazo a la integración de la izquierda, singularmente el comunismo) inviables. Pero es que, sobre todo, el problema no era FRAGA sino ARIAS. Fraga era una posibilidad real. Arias era una real imposibilidad.

Las relaciones Arias-Rey se han ido deteriorando de forma irreversible¹. En abril Torcuato escribe²: "1º - La situación. De sobra conocida y analizada. Arias está cada vez más en una posición insostenible. Por una parte su engreimiento, que paradójicamente se une a su inseguridad, que aumenta día a día su irritación; de otra parte su aislamiento, ni un solo ministro, excepción hecha de Valdés, Obras Públicas, está con él. Ahora parece que Villar Mir se ha esforzado por acercarse a él, pero así como la actitud de Valdés es sincera, la de Villar Mir es sólo un juego: busca afianzarse. Es inestable y variable, hay apresuramiento en sus reacciones, siempre distintas. Los fines de semana los pasa con Antonio Carro, y hay quien dice que éste influye muy fuertemente en Arias. Los ministros encuentran cada día al presidente distinto, irritado frente a los otros con respecto al ministro con el que habla, que es a su vez objeto de irritación cuando habla con otros y ése no está presente. Los ministros no saben nunca a que atenerse, le temen, y cada vez le quieren menos. Casi todos, con la excepción

¹ Moran, G. Ob. cit. pg. 50: "El Rey duda. Está convencido desde hace muchos meses de que Arias debe abandonar, pero no se atreve a ello... teme a Arias y al entorno del Pardo que le atornilló a la presidencia del Gobierno". "Torcuato lleva insistiendo sobre el Rey para que no demore más la decisión: la operación es clarísima... desde que Fernández-Miranda se ha hecho cargo de la Presidencia del Consejo del Reino lo reúne cada quince días... el cese de Arias no tendrá éxito más que si se hace de una manera fulminante, y con la mayor discreción, que no permita a las fuerzas "tradicionales" presionar sobre la Zarzuela impidiendo el cese". "El Rey duda. Duda del momento y también del sucesor".

² Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda

de Valdés, buscan seguir cambiando a Arias. Es disparatado y los efectos desoladores: es un gobierno epiléptico. 2ª - Su agresividad desconfiada. Esa irritación es desconfianza y lo hace agresivo. Incluso frente al Rey. - Estoy atornillado en este sillón por ley, y contra esto nada puede el Rey - ha dicho a más de un ministro. Toda su obsesión es buscar la popularidad y tiene celos de los viajes del Rey. - El verdaderamente popular soy yo no el Rey -. Considera un error haber hablado en las Cortes. - De esa gente nada puede esperarse, mi arma es la TVE: Hablar al pueblo que está de verdad conmigo. Busca el apoyo no de los colaboradores, sino de los aduladores: Carro, Valverde, Jaudenes, Pío a medias, Gabi, etc... 3ª- Las preguntas necesarias: ¿Quién gobierna hoy en España?¹ ¿Puede aceptarse el Gobierno Carro a través del Gobierno Arias? ¿No es darle demasiada importancia a Carro? Pero su influencia es indudable. 4ª - ¿Es tanta la influencia de Carro? Eso se dice, que Carro y Pío van a por todas. Se dice que Arias afirma con frecuencia: - El bunker es mi enemigo - Y quién es para Arias el Bunker. Todas las instituciones que no son él: las Cortes, el Consejo del Reino, el Rey mismo. - Pero a éste le puedo - dice con cierta frecuencia en sus momentos de irritación, que parece que aumentan. Cuando algunos

¹ El párrafo siguiente que forma parte del texto, no podemos interpretarlo: sin embargo lo recogemos en esta nota por si algún estudioso del tema, con más datos, puede darle una interpretación acertada. "Carta de Sainz Rodríguez a Don Juan. El proceso creciente de erosión y destrucción desde enero de 1975. Una frase del Caudillo: Hay que apoyarse en la derecha de la masonería. Su firma va antecedita de la expresión "tu leoncito". Los leones fueron reconocidos por Arias como Ministro de Gobernación".

ministros, por ejemplo Suárez, le han dicho: - pero Torcuato se está portando muy bien -, él contestó: - Sí, pero qué buscará ese pájaro -. En otra ocasión dijo: - Es cómo Torcuato, dándose importancia y pretendiendo hacer algo del Consejo del Reino que no es nada. 5º - Hay que barrer al bunker e integrar a la izquierda. Nada se puede hacer sin dirigir la prensa, hoy abandonada a todas las influencias, menos la del Gobierno. Esto lo repite a su manera, pero es incapaz de una acción verdadera. 6ª - Los ministros hablan de las neurosis de Carlitos y de su "envaramiento" creciente insoportable. 7º - La preocupación creciente de Arias: afirmarse y hacer otra crisis para lograr un gobierno "que sea realmente mío". La prensa estos días recoge rumores sobre el cambio de algunas carteras.

Si alguien tiene clara conciencia de lo insostenible de la situación es el Rey. Pero sometido a múltiples presiones, duda de la solución adecuada.

"El Rey - escribe Torcuato en abril- me expresó su preocupación: no sé como tratar a Arias, he pretendido crear confianza y no lo he conseguido. No oye y en realidad no me deja hablar, no quiere o no sabe escuchar y me da la sensación de que no necesita contar conmigo; es como si creyera que está absolutamente seguro, que es Presidente por cinco años, que yo no puedo más que mantenerle. Creo que a veces llega a creer que es más fuerte que yo y que en el fondo no me acepta como Rey. No me informa, habla y habla y lo único que dice es que gracias a él las cosas se mantienen, que

sin él todo sería un caos. - Sin mí, dice, el poder estaría arrojado a la calle -. Me he esforzado todos estos meses por establecer una relación de confianza, he usado toda mi cordialidad y tengo que decir que es contraproducente".

Torcuato responde: "No queda más salida que Vuestra Majestad le pida la dimisión".

"Estoy de acuerdo - dice el Rey - Pero no sé como hacerlo. Continuamente dice que él es el Presidente porque así lo quiso el Caudillo, que él pensó dejarlo y que yo he sido quien le ha comprometido en una tarea que ahora ha de concluir, ha de llevarla hasta el final. - "Pero sabe que si sigo es porque V.M. me lo ha pedido" - Es muy hábil para plantear las cuestiones de confianza de medio lado, nunca de frente, y dándolo por hecho y yo no sé como abordarle. No sé como hacerlo y todo esto me tiene en vilo, pues a tí tengo que decírtelo, no sé como llegar a plantearle que desco su dimisión. Todos los ministros me dicen que es necesaria, que la situación de Arias es insostenible, pero cómo se hace; y si él dice que no, que él ya no la presenta, que si lo creo conveniente que le dé el cese, pero que él no dimite. ¿Crees que puedo meter al Consejo del Reino en una decisión así? Armada y Nicolás me dicen que sería un error muy grave, que más complicaría que resolvería las cosas".

Torcuato replica: "Tiene que pedirle la dimisión, de modo claro y directo, de modo preciso y dejarlo sin salida".

"¿Y si se niega?" repuso el Rey.

"Entonces sería un desacato y habría causa para hacer intervenir al Consejo del Reino".

"Pero bien mirado no hay desacato pues la dimisión es a iniciativa suya".

"No claro - matiza Torcuato - no se trata de desacato. Esa no es la palabra, pero en el contexto de toda su actitud, es algo parecido, pues él nunca planteó la confianza del Rey, para seguir. Fue todo confuso y a medias"

"Como todo lo suyo y así están las cosas -añadió el Rey-. Estoy convencido que no puedo seguir con Carlos, pero cómo se plantea... todo esto me cabrea, no veo nada claro. Tu dices que tengo que plantársela clara y directamente ¿cómo?"

"Yo le diría algo así: tu labor ha llegado al fin de sus posibilidades. La nueva situación exige otro Presidente de Gobierno. Espero de tu patriotismo que me presentes la dimisión. Es necesario. Lo he pensado muchas veces y es necesario. No salir de un planteamiento así, cuando diga esto y lo otro, decir sólo: lo comprendo, pero es necesario. Y por mucho que él diga no salir de eso: Sí, pero es necesario".

"No es fácil, no es fácil - repuso el Rey - Es como si me hubiera metido en una situación en la que él acaba

por eludir el tema... ¿Y qué posibilidad hay de contar con el Consejo del Reino para cesarle?"

"Le recordé el At. 15 LOE. Lo vimos: Un supuesto es la dimisión, el otro el cese: c) por decisión del Jefe del Estado de acuerdo con el Consejo del Reino".

"¿Y tendría ese acuerdo?"

"Si yo puedo contar lo que sé, sí"

El Rey piensa: como siempre la prudencia, un acusado sentido común... "¿Pero puedes contarlo? ¿Sería conveniente contarlo? Es mejor la dimisión".

El Rey tiene razón. ¿Se puede conseguir un resultado a fuerza de transmitir a la opinión pública su propia posición de debilidad? ¿No era prioritario apoderarse de los resortes del Estado? ¿Cómo hacerlo desde semejante confesión?

Torcuato sale de la entrevista muy preocupado "porque -escribe- en todo esto veía que Arias, muy hábil, mucho más de lo que parece, le había ganado la delantera al Rey. Esto arranca de aquel famoso incidente de los días anteriores a la muerte del Caudillo, cuando le pidió perdón, le rogó que no presentara la dimisión con la que le amenazó y cuando, por si fuera poco, le envió al Marqués de Mondejar a darle explicaciones. Arias es de mucho cuidado. Está todo en aquella terrible frase que recojo en otra nota: - Yo con un niño no se hablar más

allá de diez minutos; después no sé que decirle y me aburro; algo de esto me pasa con el Rey".

Torcuato toma una decisión: "La decisión para mí estaba clara, confortar y llegar a la decisión que concluya con la presidencia de Arias". Confortar al Rey, ayudarle a un enfrentamiento inevitable. Aconsejarle, sin abrumarle, la necesidad de poner fin al Gobierno Arias, de presionar a Carlos Arias, de forzar su dimisión, de situarle ante un hecho consumado que él no pueda controlar. Es un pulso y el objetivo es conseguir que Arias se sienta incapaz de manejar al Rey, que sea él el que se sienta desbordado. En realidad, toda la estrategia encaminada al control del Estado pasaba por el cese de Arias y por el nombramiento de un Presidente de absoluta lealtad y obediencia a la Corona.

El lunes 19 de abril, el Presidente de las Cortes vuelve al Palacio de la Zarzuela. La entrevista con el Rey dura desde las 7,30 a las 9,30.

El tema de la entrevista es el mismo de los últimos tiempos (el cese de Arias), pero el Rey está crecientemente agobiado. "es como si no se atreviera con él", escribe Torcuato. "No sabe como decírselo y busca segundos caminos. Otra persona que le prepare adelantándole el tema, uno de la Casa, Mondejar, Armada... "Pero cómo - se pregunta - si no quiere que le cese" ¿Cómo va a facilitar Armada el cese de Arias a quien defiende con uñas y dientes, un día sí y otro también, presionando al Rey de forma inmisericorde?

"Mal asunto - continúa - todo demuestra lo mucho que le cuesta dar el paso. No ve el momento de tenerlo delante de sí y decírselo".

Fernández-Miranda percibe dos motivos en las dificultades del Rey para dar el paso. Una es el profundo sentido de la responsabilidad que le paraliza para dar un paso que percibe como sumamente arriesgado: Cesar a Carlos Arias es cesar a una persona que siempre se ha jactado ante él de un absoluto control del poder. Cesar a una persona que le ha amenazado, que ha reivindicado su condición de heredero de Franco, que se afirma permanentemente como insustituible, que no da dos duros por la Corona el día que él falte, que hace gala de su control del Ejército y de los aparatos de seguridad del Estado, que no se retrae en menospreciarle o humillarle, que, en suma, le plantea de continuo el terrible dilema de "o yo o el caos", la involución, el bunker... o la guerra civil... ¿Y si fuera verdad?

El segundo motivo es que su entorno inmediato, singularmente Armada, abunda en el argumento. Le presiona hasta la desconsideración para sostener a Carlos Arias... y Armada, en aquel tiempo, aún es tenido por el Rey como un leal servidor de la Corona¹.

¹ "Es curiosa -escribe Torcuato- la oposición de la Casa a cesar a Arias. ¿Por qué? Es una tema que aún no he logrado esclarecer desde aquella primera reunión en que Armada "se considera vencedor" en el tema de que Arias siguiera (Dic.75)".

No es difícil imaginar la angustia de un Rey, de un hombre queremos decir, serio y responsable ante requerimientos tan contradictorios. De un lado, el firme convencimiento de que Arias es insostenible, de que su voluntad "reformista" no se compadece con la de la Corona. De otro, el temor a precipitar acontecimientos involucionistas y a poner en peligro la paz civil con un cese que no está seguro de poder imponer ni controlar. El sentido de la responsabilidad es siempre una fuente de angustia, y, a veces, de parálisis.

Torcuato trata de enmendar la situación y de canalizarla sin forzarla. Entiende la tremenda tensión de Don Juan Carlos, sus dudas Hamletianas, el infierno en el que está viviendo que nace de su voluntad de acertar y de su sentido de la responsabilidad. O acaso más exactamente, de su conciencia de la transcendencia histórica de cada una de sus decisiones, decisiones de las que dependen no sólo la viabilidad de la Corona sino cosas mucho más importantes como la estabilidad de España y la conquista de la Democracia.

El Rey se desahoga¹. Torcuato Fernández-Miranda escribe: "Ha estado conmigo más confidente que

¹ Jamás hubieramos cedido a la tentación de hacer públicas confidencias que afectan a la intimidad, si no fuera porque la intimidad queda seriamente disminuida en el caso de la persona que representa al Estado y asume el deber público, siempre, de personificarlo, y además, en aquel tiempo, de dirigirlo. Creemos que los ciudadanos tiene derecho a saber lo que ocurrió y porqué ocurrió, y frente a ello, no consideramos lícito ni legítimo aducir el derecho a la intimidad de un Rey.

Por otra parte, lo que aquí se ofrece es un testimonio que los historiadores podrán juzgar por sí mismos. Se trata de no hurtar datos a

nunca. Estoy, me dijo, con una tensión terrible, dominado por una irritación creciente. No duermo. (El médico me ha dicho que desde hace unos quince días tiene una tensión y nervios como la tarde en que fue al Aiun. Y la tendrá mientras no haga el parto de lo que lleva dentro y es causa de esa supertensión nerviosa)."

"El otro día, añade, le grité a la Reina delante de Mondejar y Armada, y es que estoy dominado por una irritación terrible. No duermo. Por las noches me paseo todo el palacio, parezco un fantasma. Subí, le pedí perdón a la Reina y se echó a llorar. Esto no puede seguir así. Y creo que lo que más me irrita es que pienso que Arias me puede. Y esto, cojones, no es así, tú lo sabes. Además la Casa se opone. No es por aumentar diferencias, pero el otro día Armada, oponiéndose a lo que tú dices volvió a afirmar: - Torcuato será un gran profesor, pero de político nada. Como político es incapaz".

"A la vista de su estado de ánimo, creí que no había más solución que contribuir a disolver la cuestión, darle salida. Le dije que Armada tenía razón. - ¿A qué juegas? - me contestó. - No me refiero a su opinión sobre mí, le dije. Yo podía contestar, Armada será un buen General, pero como político cero, pero no se trata de

la Historia. Desde nuestro punto de vista, la publicación de este testimonio, obligada en cualquier caso, resulta, además, satisfactoria. No se hace a nuestro pesar, porque lo que se muestra es a una persona en toda su humanidad: abrumada por el sentido de la responsabilidad, irritada por las dificultades que se oponen a su voluntad y dolida (suma delicadeza) por haberle levantado la voz a su mujer.

eso. Tiempo al tiempo. Recuerde lo de Fernando el Católico: Yo y el tiempo contra tres. No se puede decidir desde la irritación... Y así, iniciamos una larga conversación... -Pero no creas que no me atrevo-. -Y que le importa a V.M. lo que yo crea. Deje tiempo al tiempo, cárguese de razón...-.

"Se vio clara la distensión y el descanso... Se consideraba muy definido ante mí y temía mi insistencia. Hice todo lo contrario. La razón de mi conducta se sintetiza así: No podía acorralar, era vejarle y al fin no lo iba a hacer. Los de la Casa, sobre todo Armada, lo acorralaban y aumentaban su irritación. No le daban descanso, pero sí le impedían hacer su decisión. ¿Qué sentido tenía insistir? Aumentaba el agobio y era inútil. Una personalidad se forja haciéndole ver la verdad, no intentando señalar caminos. Por qué iba a ser terco en un tema que sólo vale si él ve que ése era el tema. Era dar la razón a Armada: Lo que pasa es que Torcuato tiene una gran antipatía a Arias. Meditar en Armada, sujeto a tener en cuenta".

Luis Cazorla¹ señala que "en una entrevista concedida a Newsweek, en abril de 1976, el Rey comete la "imprudencia" calculada de calificar a Arias, Presidente del Gobierno, como "an unmitigated disaster". La evidente imposibilidad de que éste fuera capaz - o tuviera voluntad - de efectuar una apertura hacia la democracia

¹ José Cazorla en Transición Política y Consolidación Democrática. España (1975-76), pg. 348.

hizo que el Rey le manifestase su descontento, forzando su dimisión".

A nuestro entender, tales manifestaciones fueron un toque de atención, pero no sirvieron para que Carlos Arias dimitiera. Don Juan Carlos tendría que ser, aún, mucho más explícito para librarse de Arias.

Mientras el Rey hilvana la madeja de la duda, la situación política se deteriora por momentos. Fernández-Miranda hace tiempo que cree que la situación es insostenible y la dimisión (o cese) de Carlos Arias imprescindible, que hace falta un Primer Gobierno de la Monarquía. Si los primeros meses de Arias fueron útiles porque permitieron ganar tiempo sin crear excesivas tensiones e hicieron posible desplegar los mecanismos necesarios para el control de las instituciones, en estos momentos veía con toda claridad que tal presidencia era un obstáculo objetivo e insalvable. A tal juicio contribuyen muchas informaciones que, acaso, puedan concretarse en un testimonio de Adolfo Suárez, que le mantenía al tanto de todos los acontecimientos de interés que se suscitaban en el seno del Gobierno, así como de los comentarios y actitudes de Carlos Arias.

El 5 de mayo, a las doce y media, Adolfo Suárez y Alfonso Osorio se entrevistan con su Presidente. Suárez se apresura a transmitir sus impresiones y el contenido de la entrevista al Presidente de las Cortes.

La impresión de Suárez (siempre en la versión de Fernández-Miranda)¹ se puede reconstruir en los siguientes términos: Arias se muestra dolido y ante una pregunta concreta reacciona con irritación "claro que no le enseñé mis discursos (al Rey)", y se duele "tampoco él los suyos a mí", haciendo referencia expresa a las declaraciones en publicaciones de los Estados Unidos.

Ante el reproche de que no cuenta con el Rey, de que apenas habla con él, reacciona con el mismo irritado resentimiento que conduce al desprecio gratuito e infundado: "Cómo voy a hablar. Es como si paseara con un niño de cinco años. A los cinco minutos no podría con mi aburrimiento". "El Rey no dice más que tonterías".

Acontece que el Rey no dice lo que Arias quiere oír, que no acepta ser la figura decorativa que Arias desearía en su absurdo sentimiento de "heredero del Caudillo". Ocurre que el Rey despliega su autoridad e impulsa el cambio incluso en contra de la voluntad (noluntad más bien) del Presidente del Gobierno, Y Arias, resentido, se duele: "Llama directamente a los Gobernadores y les da órdenes. Recibió a Gil Robles y a Madariaga con el que estuvo más de una hora. ¿A qué juega?"

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda:

"Entrevista día 5 de mayo, 12.30, Arias con Suárez y Osorio, Versión Suárez, hoy 5-5-76 a las 14.30".

Suárez concreta sus impresiones: La irritación de Arias es extrema. Su animadversión al Rey absoluta. Toda referencia a Su Majestad es peyorativa y el distanciamiento total. Pero además Arias, en la versión de Suárez que recoge Fernández-Miranda, en su irritada inseguridad se autoafirma amenazando: "Se ha olvidado de su miedo cuando la muerte del Caudillo. Yo le decía, tranquilo". "Un día me canso y me voy y entonces sería ello, todo se vendría abajo. No agradece los enormes servicios que le presté y le estoy prestando".

El chantaje permanente de Arias, ayudado por la pertinaz presión de Armada que crea en el Rey un sentimiento de duda y confusión, va perdiendo eficacia en el curso de los meses de mayo y junio. A ello contribuirá de forma decisiva el éxito del viaje de Don Juan Carlos a los Estados Unidos (viaje minuciosamente preparado), el éxito de su meditado, medido, elaboradísimo discurso ante el Congreso USA que tendrá un gran eco internacional e interno y que le llevará al convencimiento de que goza no sólo de la simpatía sino, sobre todo, de un sincero apoyo de la comunidad internacional frente a un Arias que en Occidente resulta sencillamente incomprensible.

El Rey vuelve reconfortado de su viaje a los Estados Unidos. Tomada la decisión del cese de Arias y dispuesto a enfrentarse a sus eventuales consecuencias. Tras el duro periodo de dudas y tensiones toma las riendas, abandona la posición marginal de teórico árbitro de un partido inexistente, en que le había acantonado

Arias, y se implica decididamente en la acción política asumiendo los riesgos que ello comporta.

Para entonces Fernández-Miranda le garantiza que tanto las Cortes como el Consejo del Reino o están controlados o son controlables. Que si no hay dimisión no habrá obstáculos para el cese. Se prepara todo minuciosamente y se decide la fecha haciéndola coincidir con una reunión "rutinaria del Consejo del Reino".

El proyecto de reforma de la Corona se basaba en utilizar los mecanismos que establecía el artículo 10 de la Ley de Sucesión para devolver la soberanía a su legítimo titular, el pueblo soberano, partiendo de los siguientes presupuestos legales:

1º - El Sucesor de Franco en la Jefatura del Estado Español es Don Juan Carlos de Borbón y Borbón. Así lo establece al Art. 1º de la Ley 69/1969 de 22 de julio, que determina que la Corona se instaurará en la persona del Príncipe de España, y el Art. 7 de la Ley de Sucesión, que señala que una vez vacante la Jefatura del Estado será llamado a suceder en ella al designado para proclamarle Rey. Franco designó al Príncipe de España su sucesor y esta "legitimidad" que se ve completada por la legalidad jurídica y por la "legitimidad" histórica y dinástica, será el punto de partida de la restauración monárquica, a la búsqueda de la verdadera legitimidad: el consentimiento de los gobernados.

2º Una vez restaurada la Monarquía, el Rey quiere serlo de todos los españoles, sin ningún tipo de discriminaciones, y desea construir una España en la que todos los ciudadanos sean socios efectivos de la comunidad nacional.

3º Ello supone aceptar que la España de Franco terminó con su muerte y que la única forma de afianzar la Monarquía es hacer posible una España democrática asentada en los cimientos de una nueva legalidad surgida de la soberanía popular¹.

Para lograrlo, el primer paso ha de ser la convocatoria de elecciones generales y la creación de un parlamento inorgánico constituyente.

El proyecto estaba claro y el diseño de la operación establecido, pero, dadas las circunstancias, no admitía explicación, había que ejecutarlo como acción decidida sin posibilidad de discusión. En un momento

¹ Gonzalo Fernández de la Mora (Los errores del cambio, Plaza y Janés, Barcelona, 1987, pg. 34) escribe: "En una larga conversación que incidentalmente tuve con Torcuato Fernández-Miranda en casa de Fernando Benzo, le pregunté por los móviles no exteriores, sino estrictamente internos, del proyecto de cambio. Se quedó un momento pensativo y luego, con la solemnidad de un profeta, me respondió casi literalmente: A la derecha no hace falta darle nada, y aún se le puede quitar la parcela de poder que tiene; al centro se le da inmediatamente todo el poder; y a la izquierda se le ofrece la posibilidad próxima de gobernar. La primera no puede hacerse republicana; y a las otras se les exige que renuncien al republicanismo y acaten al Rey, a pesar de que lo nombró Franco. En suma el cambio político a cambio de la aceptación de la Monarquía".



histórico en el que las tensiones y las reacciones hubieran conducido a la total desestabilización del sistema y a la destrucción del Estado, explicar la operación no hubiera conducido más que a hacer imposible su desarrollo y ejecución.

La operación no fue oscurantista ni sibilina, fue hábil y silenciosa, y la discreción se buscó por razones de prudencia política y por el conocimiento de los graves conflictos de intereses que latían en las distintas posturas frente a la reforma.

Durante seis meses se había venido preparando a las Instituciones para el triunfo de una eficaz y efectiva reforma que hiciera posible la Democracia. Ya sólo quedaba nombrar un Presidente de Gobierno capaz de realizarla.

Don Juan Carlos pedirá la dimisión a Carlos Arias el 1 de julio. ¿Por qué elige esta fecha? Porque ese día estaba convocada una reunión de las que periódicamente venía celebrando el Consejo del Reino y la reforma exigía el respeto formal de la legalidad vigente¹.

¹ Artículo 15 de la Ley Orgánica del Estado: El Presidente del Gobierno cesará en su cargo a petición propia una vez aceptada su dimisión por el Rey, oído el Consejo del Reino. Artículo 17, 1. h, de la Ley Orgánica del Consejo del Reino: El Consejo del Reino asiste preceptivamente con su dictamen al Jefe del Estado a la hora de aceptar la dimisión del Presidente del Gobierno.

En la mañana de día 1, Carlos Arias presenta su renuncia al Rey. A primera hora de la tarde el Consejo del Reino da su "oído" a la dimisión de Carlos Arias¹.

Arias convoca un Consejo de Ministros extraordinario para esa misma tarde y en el se redacta la nota oficial de su dimisión que se hace pública al término de la reunión del gabinete².

Es importante insistir en la necesidad del secreto por razones prácticas: si la operación se hubiera realizado con publicidad, las presiones sobre el Rey y el Consejo del Reino se hubieran desencadenado con tal fuerza y complejidad que habrían provocado el fracaso de una operación imprescindible para que la reforma política fuera posible.

Los hechos demuestran que era necesario evitar las presiones y así vemos que cuando Arias sale del Palacio Real dimitido, va a almorzar con García Hernández y Carlos Pinilla³ y les comunica su cese, comienzan a moverse sus "apoyos" inmediatamente. A pesar de que sólo quedan un par de horas para la reunión

¹ Gonzalo Fernández de la Mora interpreta erróneamente la "mecánica" de la dimisión de Carlos Arias en "Los errores del cambio", Plaza & Janés, Barcelona 1986, pg.27 y dice que no se respetaron las Leyes Fundamentales.

² Areilza, J.M. ob. cit. pg. 214 y sig.

³ Morán, G. Ob. cit. pg. 52.

Actualidad Española (nº 1280) "Historia de una crisis" y Cambio 16 (12-7-76) "Arias, las últimas horas".

del Consejo del Reino, Girón, Martín Sanz, García Hernández y Cabello de Alba son informados de la situación, pero ya es demasiado tarde y no hay tiempo para organizar la reacción.

CAPITULO CUARTO

"DE LA LEY A LA LEY"

LA REFORMA LEGISLATIVA

PUENTE ENTRE LA LEGALIDAD FRANQUISTA

Y LA NUEVA LEGALIDAD DEMOCRATICA

I. UN GOBIERNO REFORMISTA PARA UN REY REFORMADOR

A) ¿Por qué fue nombrado Presidente de Gobierno Adolfo Suárez?

La continuidad de Arias a medio plazo siempre fue problemática. Su continuidad inicial vino marcada por las circunstancias de la sucesión en la Jefatura del Estado.

No se puede olvidar que el Rey "heredó" de Franco la Jefatura del Estado pero no su poder, ni el jurídico ni el político. El jurídico porque quedaba sujeto a las Leyes Fundamentales, singularmente a la Ley Orgánica del Estado, y porque no heredaba la potestad de dictar leyes de prerrogativa. Políticamente, porque carecía del carisma del Caudillo frente a los sectores más integristas y al franquismo militante, que ocupaban una parte, nada desdeñable, del aparato del Estado.

En los primeros momentos del reinado de Don Juan Carlos, los riesgos que planteaba una situación de vacío de poder y la necesidad de contar con un periodo de tiempo para controlar las instituciones influyeron muy directamente en la decisión de confirmar en su cargo al Presidente del Gobierno.

De todas formas, aun cuando la continuidad de Arias vino fuertemente condicionada por necesidades

políticas objetivas más que por la confianza en su voluntad democratizadora, no faltó, en alguna medida, la aceptación subjetiva del hecho. Es decir, Arias tuvo su oportunidad y su capacidad de transformación fue tan minuciosamente observada como lealmente respetada. El "Espíritu del 12 de Febrero", aunque siempre fue visto por Don Juan Carlos y por Torcuato Fernández-Miranda como una política de apariencias más que como una voluntad fundada y con objetivos claros, todavía suscitaba esperanzas en los sectores reformistas de la opinión pública y, no sólo era razonable darle su oportunidad, sino que era políticamente imprescindible.

A Carlos Arias se le dio su oportunidad con lealtad aunque con escasas esperanzas. Escasas al principio y nulas con el transcurso del tiempo, cuando fue haciéndose cada vez más patente que no dirigía verdaderamente el Gobierno, que no disponía de un proyecto político claro y que su vacilante programa no conectaba con la voluntad de la Corona ya que había elegido para la reforma un método falso que no conducía a parte alguna. Arias quería sinceramente reformar la "Constitución franquista" pero no asumía el único método viable, devolver la soberanía al pueblo, y no lo asumía porque no aceptaba sus consecuencias. Su programa estaba agotado y no había dado fruto significativo alguno¹.

¹ Sobre la voluntad, no sólo de Arias sino también de Fraga, y en general del Gobierno Arias, de proceder a un proceso constituyente desde arriba, mediante la reforma de las Leyes Fundamentales, hay muchos testimonios. Baste el siguiente de Alfonso Osorio (Ob. cit. pg. 87): "Charlamos sobre los proyectos de Ley de Sucesión y de Ley de Reforma de la Ley de Cortes y otras Fundamentales, elaborados por Manuel Fraga y

En pocos meses sus relaciones con el Rey, tanto por falta de sintonía política como por dificultades personales, comenzaron a hacerse imposibles y en la primavera de 1976 la voluntad de la Corona y la del Presidente del Gobierno estaban ya en abierta discrepancia.

Además, la situación política había variado, el cese del Presidente ya no era un gravísimo riesgo para la estabilidad política ni suponía un peligro de involución, y el nuevo marco era el siguiente:

- El Rey había afianzado su autoridad y su poder, su posición era notablemente más fuerte. Por una lado, se había asegurado la lealtad de la gran mayoría del Ejército que reconocía en él, como "sucesor de Franco", legalidad y legitimidad; sólo una ruptura de la legalidad hubiera hecho nacer en su seno el sentimiento de deslegitimación y hubiera constituido, a corto plazo, un drama político de imprevisibles consecuencias. Por otro lado, lo que en un primer momento pudiera haber sido un elemento desestabilizador, la falta de "carisma" del nuevo Jefe del Estado entre los sectores continuistas, se convirtió en muy poco tiempo en un tanto a su favor y esa falta de verdadera afección fue un importante apoyo para abrirse a toda la sociedad con notable crédito.

que éste nos había entregado a algunos miembros del Gobierno, comprobando ambos que estábamos de acuerdo en que su contenido era apto como base de discusión".

- Los apoyos exteriores a la Monarquía y a la Reforma eran fuertes. Don Juan Carlos había sabido ganarse la confianza de los gobiernos occidentales y su discurso ante el Congreso de los Estados Unidos fue pieza importantísima en favor de la credibilidad democrática. Además, personalidades con prestigio internacional, como Don Juan de Borbón, su padre, o el Ministro Areilza, llevaron a cabo una importante labor en las Cancillerías extranjeras y la reforma política que patrocinaba el Rey de España, aun sin conocerla en todos sus detalles, era unánimemente aceptada por los países democráticos.

- Los sectores reformistas estaban absolutamente decepcionados y conspiraban contra Arias, incluso dentro del Gobierno.

- Los sectores continuistas desconfiaban de él porque lo veían poco enérgico, demasiado proclive a ceder y, algunos, abiertamente traidor al franquismo.

- El Gobierno ya no era el órgano monolítico que había sido, desde 1974 y, en términos generales, desafecto, reticente o despectivo con Don Juan Carlos. En el "renovado" Gobierno de Carlos Arias, había ya muchas personas más comprometidas con el Rey que con el Primer Ministro. En suma, el ejecutivo tampoco era un obstáculo insalvable.

- El Consejo del Reino estaba relativamente controlado. La identificación de la voluntad política de su Presidente con la voluntad de la Corona era absoluta. Para ganar la batalla de la designación de Torcuato Fernández-Miranda la colaboración de Arias fue imprescindible, ahora la batalla ya estaba ganada. Además, la dinámica del funcionamiento del Consejo del Reino estaba engrasada y lista para producir por sorpresa el resultado perseguido, pues no se puede olvidar que el respeto a la legalidad suponía también el respeto al Consejo del Reino.

- Las Cortes también estaban preparadas. El Procedimiento de Urgencia, la sustracción de competencias (es decir del poder) a la Comisión de Leyes Fundamentales y la acción política sobre los procuradores más reformistas (o más dóciles a la presión del poder) estaba en marcha. En aquel momento empezaba a estar claro, al menos para el Rey y para Torcuato Fernández-Miranda, que los dos tercios de votos favorables era una meta perfectamente conquistable.

Se había producido la convergencia entre lo necesario y lo posible. Se podía aunar, con valentía, "Virtu", "Fortuna" y "Necessitta".

Ahora el problema era el sucesor. No el cómo sino el quién.

La separación de Arias exigía la búsqueda de un sucesor adecuado. El tema de la búsqueda del sucesor nunca estuvo del todo cerrado, pero sería a partir de los

meses de febrero y marzo, al hacerse explícitas todas las contradicciones entre el proyecto de la Corona y el programa de Carlos Arias, cuando se abriría de manera clara y decidida en las conversaciones entre Don Juan Carlos y el Presidente de las Cortes.

Durante el mes de abril se inicia resueltamente la búsqueda del sustituto: una persona capaz de ejecutar perfectamente el proyecto diseñado.

El objetivo de este proyecto siempre estuvo claro, a partir de entonces lo estará también el método, que comprende:

- La reforma desde arriba: El Gobierno elaborará un Proyecto de Ley de Reforma Política, con rango de Ley Fundamental, que una vez aprobado por las Cortes se someterá a referéndum nacional, para hacer posible la convocatoria de elecciones generales en el marco y tiempo precisos para organizar los partidos y dictar las normas electorales que garanticen el proceso.

- La reforma desde abajo: El pueblo elegirá a sus representantes en el Parlamento que se encargará de elaborar la nueva Constitución democrática.

Mediante este proyecto, avalado por el Rey, se llegará a la democracia en orden y en paz civil. Sólo queda decidir quién será la persona que llevará a la práctica la voluntad de la Corona.

Un candidato destacado a la Presidencia del Gobierno, desde el análisis de muchos medios de comunicación y desde el análisis de muchos miembros del Gobierno, era el Presidente de las Cortes. El último Gobierno de Arias, ya se ha dicho, nunca fue un equipo ni aproximadamente homogéneo y muchos de sus miembros, que sintonizaban más con el Rey que con su Presidente, no sólo presentían sino promovían el cese de Arias desde la convicción de que su proyecto político ni era adecuado ni era viable. Algunos ministros promovieron la candidatura de Torcuato Fernández-Miranda, unos porque creían honestamente que era la persona adecuada; otros porque, buenos conocedores de las estrechísimas relaciones de Fernández-Miranda con el Rey, aunque poco conocedores de su personalidad, intuían que iba a ser así y movían sus peones desde la adulación para abrirse un lugar en el futuro. E incluso, hubo quien, inteligente y expectante, que aun sabiendo que Fernández-Miranda no podía aceptar semejante posibilidad, la insinuaba con el propósito de confirmar su negación y ensanchar las posibilidades de su legítima ambición.

También el Rey manejó esa posibilidad. No es que ignorara las posibles contradicciones de semejante remedio, sino que valoraba en mucho, como es sabido, tanto la lealtad como la lucidez del candidato así como la identificación de voluntades en el objetivo democratizador y en el método para lograrlo.

Torcuato Fernández-Miranda¹ elabora y esgrime seis razones para no aceptar el cargo. Razones que ofrecerá convincentemente al Rey y que expondrá, con intenciones diversas como se verá, ante alguno de los ministros:

"1ª) Era irreversible.

En noviembre de 1975 el Rey me llamó con mucha frecuencia. Dudaba entre Pte. Cortes y Gobierno. Unas veces se inclinaba a lo primero y otras a lo segundo. Ante esa actitud le dije: Señor, puede designarme para presidente de Gobierno, para presidente de las Cortes o nada. En los tres casos me tiene y me tendrá a sus órdenes. Después, ya decidido, me dijo: Creo que ahora tu puesto, donde mejor me puedes servir es en P. Cortes, más adelante quizás tenga que pensar en tí para P. Gobierno. Le dije: Donde V.M. quiera, pero si me nombra P. C. será irreversible, ya no podré ser P. G., pues no puedo jugar a que crean que acepto una para descabalar a Arias y sustituirle, quiero que veáis que es irreversible. - No lo veo me dijo. - Señor, yo sólo le ruego que recuerde esto que le digo: es irreversible. - No lo entiendo bien pero lo recordaré.

Lo recordó al decírselo hace una semana, a principios de abril.

Esta razón no es fácilmente comprensible para muchos. En mi conducta, era fundamental: no acariciar sueños, que perturbaran mi comportamiento.

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

2º) Ahora, a cinco meses, es claramente irreversible, otra cosa sería una prueba mala de mi influencia sobre el Rey, que usaba en razón de mi conveniencia, ambición y egoísmo. Haría del Rey un muñeco en mis manos, esto sería dañar la imagen del Rey.

3º) En ese caso, la tesis del valido, tan esgrimida, encontraría una prueba contundente. Dañaría al Rey y no sería leal.

4º) Mi única manera, y fuerza, de decir lo que digo al Rey, es que éste no pueda dudar de mi libertad. Que estoy libre de toda ambición. Que no obro por mi conveniencia. Si no, siempre le quedaría la duda de mis habilidades en provecho propio.

5º) Pasar de uno a otro daría la imagen de una maniobra contra Arias, en provecho propio. Sería torpe, contribuiría a desfigurar el verdadero sentido de esa necesidad y tendría todo el carácter de una revancha personal. Lo empañaría todo.

6º) Sería como decir no hay otro, y eso en política no se puede decir, sería grave error y ofensa inútil a toda la clase política y sus cabezas reales o presuntas".

Por otra parte, Torcuato es consciente de que, al margen de las sólidas razones expuestas, desde un punto de vista de estricta eficacia política, su nombramiento,

que garantizaría la absoluta lealtad al proyecto de la Corona, plantearía problemas no desdeñables:

- Sería "vestir a un santo desnudando otro", por cuanto abriría automáticamente la sucesión en la presidencia de las Cortes y del Consejo del Reino, instituciones que, para la reforma desde el respeto a la legalidad formal, eran absolutamente claves.

- No era persona con buena imagen ante los medios de comunicación. Lo sabía y se lo había ganado conscientemente a pulso porque nunca quiso jugar al juego hipócrita del populismo democrático en un régimen no democrático. En democracia, la consecución de los objetivos políticos requiere la adhesión del pueblo que es el titular del poder. En una autocracia, adular al pueblo es engañarle y el éxito en los objetivos políticos (por ejemplo, la democracia) descansa en la conquista del poder, que no lo tiene el pueblo. Nunca aceptó una política de "vestir el muñeco", de hipócritas apariencias como el famoso "Espíritu del 12 de Febrero", lo que, ciertamente, no le hizo muy popular. Los medios interpretaron que se estaba oponiendo a la apertura cuando se estaba "tragando un sapo" (y el Príncipe lo sabía) a la espera de tiempos mejores. En suma, ¿asociacionismo sin partidos políticos? ¿pastel de liebre sin liebre? No, de momento, mejor nada. Aclarar estas cosas ante la opinión pública era irse a la oposición al Estado. Muchos pensarán que esto hubiera sido lo correcto. Están en su legítimo derecho. Acaso otros

pensarán, como él, que la democratización de España a través de la Corona le necesitaba dentro y no fuera.¹

Descartada de raíz la posibilidad de que el Presidente de las Cortes pasara a ocupar la Presidencia del Gobierno, era necesario encontrar un candidato. El perfil que se buscaba en la persona destinada a ser el nuevo Presidente del Gobierno exigía:

- Lealtad inequívoca al proyecto democratizador de la Corona, con independencia de los fundamentos de dicha lealtad, y dicho proyecto comportaba dos cosas: respeto a la legalidad formal como método y radical democratización como resultado.

- Carencia de proyecto propio, lo que no implica, necesariamente, carencia de convicciones ni de fuerte personalidad y voluntad decidida. Se pensaba que la designación de un Presidente de Gobierno comprometido con el proyecto de la Corona era más importante que el prestigio político o el reconocimiento de los valores democráticos de personalidades de indiscutible altura intelectual o moral que, sin embargo, o por ello mismo, hubieran podido provocar fisuras y

¹ Carantoña, que nunca se ha distinguido por una especial predilección hacia el personaje, señalaba: "¿Quién de vosotros ha hecho más que yo para que se abra, por los caminos posibles, una senda constitucional? podrá preguntar hoy Torcuato Fernández-Miranda a sus antiguos compañeros en la Jerarquía del Ministerio de Educación Nacional <Ruiz-Giménez, Laín, Tovar, Aranguren>, y en esta pregunta estará encerrada la grandeza y la servidumbre de una trayectoria política." (Comercio, 18-11-76, pg. 20)

conflictos por divergencias nacidas de sus específicos proyectos personales. Había en ello un riesgo de desaprovechamiento del prestigio y del talento, pero la política es siempre decisión a partir de ponderación de riesgos. Luego, es la Historia quien da razón del error o del acierto.

- Gran capacidad de diálogo y aun de seducción. El problema básico de fondo, con independencia de la enorme importancia de las cuestiones formales y de método pues en ellas se bastaba el Presidente de las Cortes, era un problema de integración política. Había que convencer al franquismo sociológico, que no era ideológicamente beligerante, de que era posible una transformación política sin riesgos para su posición social ni para sus valores e intereses menos negociables, y había que integrar a la izquierda. La idea de una Monarquía democrática sin integración de la izquierda, incluida la comunista que había aceptado el método democrático como instrumento de conquista legítima del poder, era un descomunal disparate político. Pero integrar a la izquierda, a la oposición extramuros del Estado, no podía hacerse desde la cesión. La cesión era desintegradora porque no respondía a la verdadera estructura de poder, y suponía, nada menos que integrar al débil para desintegrar al fuerte. Había que convencer a la izquierda de la sinceridad y de la viabilidad del proyecto reformista. Tan difícil tarea necesitaba de un verdadero seductor.

En las numerosas conversaciones que el Rey y el Presidente de las Cortes mantuvieron en torno a la persona que debería ejecutar tan difícil misión, se barajaron varios nombres y se sopesaron las virtudes y capacidades políticas de todos los candidatos.

En abril de 1976 Torcuato Fernández-Miranda escribe la siguiente nota¹: "Para el Rey los posibles sustitutos son, y por este orden:

- 1, Areilza
- 2, Fraga
- 3, Letona
- 4, Pérez Bricio
- 5, Federico Silva
- 6, López Bravo
- 7, Adolfo Suárez

Este último, a consecuencia de mi tesis: un Presidente disponible es mejor que un Presidente cerrado desde su posición inicial. El Rey a este último le encuentra muy verde ¡Y sabes que le quiero mucho! añade."

La tesis de la "disponibilidad" va abriéndose camino lentamente, junto a la idea de absoluta fidelidad a un proyecto cerrado. Poco a poco la virtud clave del retrato robot empieza a ser la capacidad y lealtad para servir a un proyecto.

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

En el mismo mes de abril, Torcuato Fernández-Miranda escribe otra breve nota¹: "Al Rey le gustó mi idea: disponible y no cerrado, abierto a las indicaciones directivas; y le gustó la idea del pacto, aunque creía no realizable el pacto pero sí su idea".

Esta idea del pacto respondía a una inquietud del Presidente de las Cortes. El Gobierno Arias había planteado, estaba planteando, dos problemas de imposible solución salvo la crisis. Uno la falta de sintonía del propio Arias con el proyecto de la Corona, y otro la multiplicidad de proyectos independientes, más o menos viables, que salían de un Gobierno dividido y lleno de personalidades con "proyecto propio". El nuevo Gobierno debía ser un leal servidor de un proyecto ajeno, el de la Corona, un Gobierno homogéneo en la medida de lo posible, dispuesto a ejecutar con disciplina las directrices recibidas. Ello requería, de un lado, un Presidente "disponible" y leal y, de otro, un compromiso expreso con los objetivos a alcanzar y con los métodos que habrían de emplearse para alcanzarlos.

El 12 de abril Torcuato Fernández-Miranda escribe un breve resumen en el que concreta su planteamiento². A su juicio el presidente ha de ser "disponible" y "abierto a las ideas directivas" lo que debe concretarse en un pacto. No se trata, evidentemente, de

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

² Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

un pacto entre iguales, se trata de un "pacto ante el Rey, no con el Rey".

Estas reflexiones podemos resumirlas en tres puntos:

1º - El Gobierno Arias nunca fue un Gobierno del Rey, era un Gobierno de Franco con algunas personalidades afectas a la Corona y a su voluntad democratizadora. El nuevo Gobierno debía serlo plenamente del Rey, "constituido en función del Rey".

2º - El nuevo Gobierno no podía dar una imagen de marcha atrás, la imagen de continuidad para profundizar en el camino a la democracia era muy importante. Debía suscitar al tiempo confianza y autoridad.

Sabido es que este objetivo costó trabajo conseguirlo, que los medios de comunicación internos y externos proyectaron una imagen de retroceso, de involución franquista. Pero se acabó alcanzando, en parte porque los hechos fueron desmontando los errores interpretativos, y en parte por la capacidad personal de seducción del presidente Suárez.

3º - La tercera idea, que no prosperará como veremos, era la formalización de un pacto, del Presidente de las Cortes y del Presidente del Gobierno ante el Rey.

Los problemas que a juicio de Torcuato Fernández-Miranda había que abordar y cuya concreción y ejecución habrían de garantizar los "suscriptores" de ese pacto, iban encaminados a la médula del problema de la democratización.

Ya se ha dicho que una de las grandes discrepancias del Presidente de las Cortes con Carlos Arias derivaba de la voluntad de éste, y de otros, de proceder a una reforma material de las Leyes Fundamentales. Para Fernández-Miranda no era éste el problema sino algo mucho más elemental y fundamental: devolverle la soberanía al pueblo. Por tanto, la Reforma no podía ser sino la habilitación de un cauce procesal para que el pueblo se manifestase; en suma, establecer los mecanismos legales para una convocatoria de elecciones libres. La creación del Nuevo Orden Constitucional sería tarea de unas Cortes democráticas y no de un poder carente de legitimidad democrática.

Desde este planteamiento se comprenderán sus inquietudes:

- La legalización y creación de partidos políticos como cauce imprescindible para canalizar las demandas de una opinión pública libre.
- El abandono de los esfuerzos, que él consideraba inútiles porque falseaban el problema, de hacer una reforma material de las Leyes Fundamentales.

Había que centrar los esfuerzos en el punto determinante, "la reforma de la representación: las

Cortes", y había que hacerlo respetando la legalidad formal integrada por las Leyes Fundamentales, la "Reforma de la Ley a la Ley". Había que desencadenar el proceso de unas elecciones generales a Cortes, y sólo después el de las elecciones locales. El tema que tanto inquietaba a Arias de la reforma de la Ley de Sucesión, era un tema para más adelante y, por tanto, para las nuevas Cortes que, con toda probabilidad, desencadenarían un proceso constituyente para el que había que suministrar un cauce formal democrático.

Pero todos estos problemas jurídicos por importantes que fueran, y lo eran en extremo, no podían ocultar el problema de fondo que era político: la integración, sobre todo la integración de la izquierda, pero sin desintegrar a la derecha. Hacer una Monarquía de derechas era un disparate, pero hacer una Monarquía de izquierdas lo era, si cabe, de mayor magnitud.

En el planteamiento de este esquema, escribe¹: "Estudio muy especial de los pactos con la izquierda y su integración. No hay que potenciar a la izquierda sino integrarla desde su poder actual; otra cosa sería entreguismo que haría imposible la integración". Porque no se trataba de sustituir una dominación por otra ni de ganarse el afecto de la izquierda al precio del desafecto de la derecha. La izquierda, añadía, "sólo se integrará si se sabe débil". Parece que los posteriores acontecimientos, antes y después del Referéndum sobre

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

la Ley para la Reforma Política, avalaron la lucidez de este juicio. "También la derecha existe - continúa Fernández-Miranda en su reflexión - y no son los ultras ¿Cómo se va a tratar a la derecha? Es éste un objetivo muy preciso que hay que tratar a parte".

El Rey conoce y participa de estos planteamientos, desgranados a lo largo de muchas conversaciones. Cuando en aquel mes de abril se replantean desde la idea de la búsqueda del sustituto de Arias y desde la idea del "pacto", el Rey se muestra conforme aunque, con razonable prudencia, elude la idea de una pacto a tres formalizado¹. "Cuando hablé al Rey, escribe Fernández-Miranda, aceptó la idea de Presidente en disponibilidad y todos los puntos del pacto, pero para llevarlo a cabo después, pues consideraba que el pacto expreso era peligroso para él. Estaba de acuerdo en la dirección de la misión histórica, pero los quiénes (los llamados a realizarla) no podían ser más que tres, él, yo, y el nuevo presidente. (Hay que) buscar persona dirigible, realmente abierta, dice el Rey, y hacerlo (el desarrollo del proyecto) sin pacto previo. - El pacto lo acabamos de hacer tú y yo y basta". "Por cierto, añadió el Rey, se me ocurre que, sin precisar tanto, esa idea del pacto ante el Rey debes usarla para probar a nuestros candidatos. Sí, para eso es colosal. Pero con cuidado, con habilidad, sin decir nada de su contenido o poco". Parece claro que ya se estaba buscando un ejecutor, y no un "diseñador", que

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

debía garantizar lealtad y receptividad, aun sin saber del contenido de la acción política "nada o poco".

El Presidente de las Cortes tendrá muy pronto la primera oportunidad de seguir la sugerencia del Rey y utilizar la idea del pacto para sondear a los candidatos e indagar sobre su "disponibilidad". No se trataba ni de ofrecer nada ni de jugar con la ambición de nadie. Simplemente, el paso a dar era sumamente delicado y de la correcta elección del candidato dependía demasiado como para actuar con frivolidad. Por otra parte las personas con las que habla son verdadera y sinceramente "candidatos", personas a las que se les reconoce capacidad y lealtad. Pero ya se ha aceptado la idea de "disponibilidad" que se ha convertido en eje de la solución del problema. Esta es la razón del sondeo, con independencia de la comprensible frustración posterior de quienes tenían legítimas ambiciones y notables cualidades.

El 15 de abril, recién llegado de Roma, José M^a de Areilza solicita precipitadamente una entrevista con el Presidente de las Cortes. La entrevista se realiza el mismo día, en el domicilio particular del Presidente y se extiende entre las 12 y la 1 de la tarde. Fernández-Miranda ha dejado unas notas sobre la reunión¹: Para iniciar la conversación "a modo diplomático", Areilza comenta su entrevista con el Papa, "de este viaje lo más interesante las doloridas ofensas de que se queja el Papa.

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

Se resiente en unos términos increíbles, me dice. Durante años el Gobierno español ha adoptado ante mí una actitud de permanente ofensa. Hasta tres veces, supliqué clemencia, en las últimas ejecuciones, y fui despreciado. Areilza subraya que le sorprendió el tono dolorido y de resentimiento."

"Areilza, continúa Fernández-Miranda, iba por la tarde a ver al Rey y no cabe duda de que quería decirle "estuve con Torcuato". El Rey le había preguntado varias veces ¿Viste a Torcuato? ¿Hablaste con Torcuato? Me da la sensación de que ahora, precisamente ahora que se habla tanto del fin de Arias, le interesaba decir "he estado con Torcuato". Si no, no se explica la prisa por vernos hoy."

De la entrevista saca Fernández-Miranda otra conclusión. Tiene la sensación de que Areilza le está adulando, que sabe que el momento del cambio está próximo y tiene conciencia de la sintonía entre el Rey y el Presidente de las Cortes. Areilza está tomando posiciones, aunque con método no contraproducente pero sí irrelevante. "El aspira, escribe Fernández-Miranda, y ejerce la adulación. Quiere conquistarme y me adula, a base, principalmente, de la gran confianza que el Rey tiene en mí, de mi decisiva acción en estos momentos; de mi increíble dominio de las Cortes."

Torcuato Fernandez-Miranda le expone a José M^a de Areilza sus razones para no aceptar, ni aspirar, a la presidencia del Gobierno, "a pesar de los miedos de

Arias". Concluye afirmando: "Es imposible y además no puede ser". Y añade: "Le impactaron las razones porque aumentaban sus sueños. Pero no hizo ningún comentario, lo que demuestra que le impactaron, si no las hubiera usado para su adulación."

"Le expuse, continúa, mi teoría del pacto, después que él insistió en que Arias no podía seguir... Lo captó perfectamente como una oferta. Le hizo mella. Y después de algunos minutos volvió <sobre el tema>: Ese pacto es muy inteligente y un nuevo Presidente no podría por menos que aceptarlo."

Areilza parecía manifestarse "disponible". No bastaba. Había que serlo.

Cuatro días más tarde, el 19 de abril, se produce una segunda entrevista, esta vez en el despacho del Palacio de las Cortes¹. "El día 19 vino a verme. Me telefoneó el domingo 18 sobre las ocho de la tarde y quedó en que vendría a mi despacho de las Cortes, a las 12. Tenía interés en decirme su despacho del jueves con el Rey. Me dijo que éste le había hablado que estaba decidido a sustituir a Arias. Aduló de nuevo, con cierto salero, sobre mi autoridad e influencia con el Rey. "Lo que más me impresiona es lo mucho que te quiere". Volvió a insistir en que el Rey estaba decidido a tomar la decisión. Arias es insostenible. Después me dijo: El Rey está preocupado por los obstáculos que Fraga y yo

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

podemos encontrar en el Consejo del Reino. Se notaba que había aquí dos cosas que le preocupaban: Una, la dualidad Fraga o él. Otra, esa oposición del Consejo del Reino. Yo sólo le dije, creo que el Rey piensa más bien en tí."

"Después, continúa Fernández-Miranda, me dijo: le conté al Rey tu tesis de que tú no podías ser, ni pensabas en ello. El Rey se rió y dijo: pues claro, es absurdo el miedo de C. Arias a que Torcuato le sustituya, bastaba que pensara que le pude poner allí y le puse donde está. Y si está ahí es porque tanto él como yo vimos que ése era su puesto, y los hechos han demostrado el acierto. Torcuato me seguirá ayudando donde está. (Esto confirma el impacto de mis razones en Areilza, en la conversación del jueves). Ya al despedirse le dije: Cuidado con Fraga, yo pienso en tí... Se marchó lleno de gozo"¹.

No era una reflexión malévola ni cruel. Era la verdad, aunque no toda la verdad. Era verdad porque el Rey siempre pensó en Areilza e incluso, como se ha dicho, lo situaba en primer lugar. Era verdad porque, efectivamente, Torcuato prefería a Areilza sobre Fraga,

¹ Gregorio Morán (Ob. cit. pg. 35) ofrece su versión de la entrevista. Dentro de lo sustancial es correcta aunque no sea completa, pero en ella hay dos puntos erróneos. 1º) Jamás Torcuato Fernández-Miranda le dijo a Areilza que podría pasar en la terna, simplemente evitó hacer explícito este problema y 2º) Torcuato Fernández-Miranda no necesitaba, en absoluto, a José M^a de Areilza para cesar a Carlos Arias. Arias estaba cesado y Fernández-Miranda actuaba, de acuerdo con el Rey, a la búsqueda de un sucesor que respondiera al perfil exigido.

porque veía a aquél más claro y a éste más confuso. Era verdad porque Fraga tenía sus propios recursos de poder y, si no un enemigo, era un adversario no desdeñable. No era toda la verdad, porque Torcuato prefería ya entonces a Adolfo Suárez, porque le parecía más sinceramente "disponible" que Areilza o que Fraga, personalidades con apoyos propios que podían entrar en contradicción con el proyecto del Rey. Suárez garantizaba un Gobierno del Rey. La personalidad de Areilza o la de Fraga, darían lugar a un Gobierno Areilza o a un Gobierno Fraga. No era toda la verdad porque Areilza no garantizaba suficientemente la tranquilidad de la extrema derecha a la que había que derrotar de un solo golpe, sin previo aviso y de forma irreversible. No era toda la verdad porque las posibilidades de Areilza en el Consejo del Reino eran escasas y el precio a pagar para sacarlo adelante demasiado caro. No era toda la verdad, en fin, porque el Rey empezaba a dudar de Areilza; no de su lealtad ni de sus convicciones y voluntad democratizadoras, sino de su "disponibilidad" y de su capacidad objetiva de servir al proyecto de la Corona sin crear males mayores.

En esa misma entrevista, en la que la candidatura de Areilza pierde fuerza, sin duda por su misma fuerza, se vuelve a hacer explícita la necesidad de un cambio inmediato. El Rey siente la urgencia de encontrar el sustituto para tomar una pronta decisión. "Es necesario, dice, tomar ya la decisión sobre a quién hay que nombrar, sin tener esto decidido no podemos ir a lo otro." Yo, dice Fernández-Miranda, le repetí mi tesis, que no le gusta: lo decisivo es crear la vacante, las decisiones políticas se

hacen difíciles en lo abstracto o en la mera expectativa, la imaginación enreda; se facilitan en la creación de la situación concreta que ayuda a decidir".

La tesis del Presidente de las Cortes era, probablemente, funcional y operativa: Arias era inviable y su permanencia sólo contribuía a pudrir la situación agigantando los problemas. Cortar ese nudo gordiano obligaría a decidir... Aguardar a un teórico encuentro del sucesor contribuía objetivamente al progresivo deterioro de la situación política, pero la tesis tenía sus riesgos: obligaba al Rey a hacer una apuesta, en una situación de duda e inseguridad, y a asumir el riesgo de una equivocación irreparable que dañaría al Presidente de las Cortes y a la Corona. Era evidente que los daños no eran comparables: el daño al Presidente de las Cortes era doloroso pero perfectamente remediable; el daño a la Corona era irreparable. El Presidente de las Cortes era consejero extraordinariamente querido y de lealtad incuestionable... pero "el Rey era el Rey" y no en el sentido histórico fundado en el principio monárquico, sino desde el principio democrático, ya que en él descansaba la legitimidad presente y la posibilidad de una futura legitimidad democrática. La Corona sólo podía comprometerse sobre bases sólidas y, por ello, la actitud de la Corona era razonablemente prudente.

Por otra parte, la actitud de Arias en la fase de la sucesión, a la muerte de Franco, de extraordinaria dureza y prepotencia frente al Rey, pesaba en el ánimo de éste. Don Juan Carlos temía un cese que abriera un período de

incertidumbre y de presiones (Arias se había mostrado ya como un maestro de la presión política). Además hacía falta una terna del Consejo del Reino y dar tiempo a maniobras entre el cese y la designación suponía correr un grave riesgo de desestabilización. Torcuato Fernández-Miranda comprende estas razones y las asume, como ya hemos visto en el capítulo anterior.

El 20 de abril, al día siguiente de la conversación expuesta con el Rey, Adolfo Suárez llama a Torcuato Fernández-Miranda que plasma la conversación en una breve nota¹: "- Me tienes desconcertado, me dice el Rey que le has dicho que hay que mantener a Arias. - Ven a verme, le digo. Vino a las 8. Le veo demasiado interesado en la sustitución de Arias. Es que sueña después de aquella cena en su casa. Hay que obligar al Rey, dice. Al Rey ni se le obliga, ni se le acorrala, respondo. Después me manifiesta: Tú sabes lo que hay que hacer, sólo deseo, como tú, servir al Rey, pero padecido de cerca, Arias es insostenible. Aplazar, le digo yo, no es abandonar."

A Fernández-Miranda no le gusta la conversación. Las prisas de Suárez le desazonan. Piensa que Adolfo Suárez no comprende, no quiere comprender, algunas circunstancias objetivas que condicionan el cese de Arias. No es fácil para el Rey por muchas razones: porque teme a Arias, teme su reacción y teme su posible indisciplina, porque en "Su Casa" Arias tiene fuertes valedores que

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

hacen más difícil la decisión, porque no ve claro al sucesor...

Fernández-Miranda duda. Se pregunta si las prisas de Suárez no responden a su propia ambición. "Sin embargo sigo creyendo que es el mejor para la tesis de Presidente abierto y disponible para la misión histórica a llevar a cabo. Sobre él ejerzo una gran autoridad, y esto puede ser decisivo. Pero hay que pensar. Al Rey le está siendo muy útil, pero no acaba de verlo".

La apuesta por Adolfo Suárez no estuvo exenta de vacilaciones. Al mismo tiempo que trataba de convencer al Rey, reflexionaba para disipar sus propias dudas.

En Adolfo Suárez había visto ambición y gran capacidad política para la acción. Tenía juventud, tenía "gancho", tenía ambición y mostraba "disponibilidad" y lealtad a la Corona. Por otra parte, su pasado franquista y su condición de hombre formalmente del Movimiento eran adecuadas para contener las reacciones del franquismo ortodoxo, al tiempo que su juventud y su limitado compromiso con el pasado, hacían posible la reconstrucción de su imagen inicial. Por otra parte, su compromiso con el futuro era escaso y su inteligencia le indicaba que el futuro estaba en una Monarquía parlamentaria de base democrática. En principio respondía al "retrato robot" del sustituto, pero...

Adolfo Suárez, supiéralo o no, (creo que lo sabía) le debía su inclusión en el Gobierno Arias a Torcuato

Fernández-Miranda. Este había respetado la autonomía del Gobierno sin presionar sobre el Presidente para condicionar su composición, con la única excepción de Suárez. El Presidente de las Cortes quería en aquel Gobierno un hombre de su relativa confianza que le mantuviera informado¹, porque aquel gobierno no era el primer Gobierno del Rey sino el último de Franco, aunque con miembros abiertos y comprometidos con el futuro que estaban más próximos a los proyectos de la Corona que a los de su Presidente y que habían sido impuestos a Arias por el propio Don Juan Carlos.

Como Ministro del Gobierno de Carlos Arias, Suárez cumplió con creces su misión. Mantuvo la conexión con el Presidente de las Cortes y supo "elevar" sus servicios a la Corona. En su jerarquía de lealtades optó por la Corona y por el Futuro.

Torcuato Fernández-Miranda analiza las cualidades del Ministro Suárez y, ya desde febrero,

¹ Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda: "La única manionbra, que resultó muy fácil, en el Gobierno de diciembre de Arias, fue por mi parte la larga cambiada por la que Suárez, con muy escasas posibilidades y significación, entonces, salió Ministro Secretario General. Yo quería tener a alguién en el Gobierno que me informara de lo que pasaba dentro de el. Y Suárez cubría hasta cierto punto, esta información. Enlazó muy pronto, en ese mismo sentido con el Rey. No me gustaba su comportamiento con Arias, era su jefe, y esta relación yo la entendí siempre de otra manera. No me gustaba, pero me servía; lo demás le afectaba a él, no a mí. Habia también una jerarquía de lealtades, a la que él se acogía."

empieza a considerarlo el sustituto idóneo y a apoyar su candidatura en las conversaciones con el Rey.

Sin embargo el Presidente de las Cortes no dejaba de tener dudas: valoraba mucho la capacidad política de Suárez, su energía y sus virtudes de hombre de acción; su capacidad de persuasión y su compromiso con el futuro, pero mantenía sus dudas sobre su ambición de poder. ¿Era ambición o codicia? ¿Cuánto había de visión de futuro y de voluntad de servicio y cuánto de levedad de principios y de codicia política? ¿Había voluntad de sacrificio aun a costa de su imagen y aun cuando el futuro le fuera hostil? ¿Qué primaba, la voluntad de servir o la de mandar? Ambas existían pero, ¿cuál era más fuerte?

El 8 de marzo de 1976 cenan en casa del matrimonio Suárez el Presidente de las Cortes y su mujer. Torcuato Fernández-Miranda escribe¹: "Las tesis de Adolfo se centraban en una: Arias es insostenible, en el mejor de los casos hay que pensar que está enfermo, hay que ir a la sustitución y el único posible eres tú, me decía. Fernández-Miranda le dice escuetamente, sin aducir razones, que él no puede ser presidente del Gobierno. Suárez insiste: "No hay otro", Torcuato le dice: -"¿Por qué no tú?"-. "Su reacción me impresionó, escribe Fernández-Miranda, pues no dijo ni por cortesía, hombre no... Se calló, lo aceptó como posible, o se hizo rápidamente a esa idea. Pero lo que me impresionó fue su

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

mirada como si en el fondo de ella estallara el sueño de una ambición. Pensé mucho en su reacción y me acordé de aquella vieja frase de Laín: Dios te dé sobra de ambición y falta de codicia. Es como si el fondo de aquella mirada fuera turbio y hubiera en ella algo así como una desmesurada codicia de poder. Nada fue claro, pero sí desazonante. El no ganó nada aquella noche con respecto a mi idea de contar con él para la operación que me preocupaba". "Pero - añadía Fernández-Miranda - tampoco fue claro el juicio en contra. En política, la ambición no es mala y mi influencia, y poder, sobre él era indudable. Era de los siete candidatos el que más posibilidades ofrecía de ser "pieza engranaje". Está claro que Fernández-Miranda busca, acertada o equivocadamente, a una persona capaz de ejecutar los proyectos que se le den, que responda al retrato robot... Después, a la postre, nadie es subsumible en un retrato y Adolfo Suárez, para bien o para mal, tampoco lo era... Sirvió hasta un punto, después volô sólo. El juicio sobre su vuelo en solitario no es objeto de este trabajo. Pero volô por su cuenta sólo a partir de un momento: cuando le habían dado hecho el cambio, cuando la posibilidad de la democracia era una realidad, cuando le habían entregado todos los instrumentos, cuando pensó que podía prescindir de vinculaciones pasadas y de magisterios no deseados porque, entendía, el futuro era suyo. Y lo fue, aunque por poco tiempo. El futuro del país se convirtió en cuestión secundaria.

En abril, los tanteos y los globos sonda han provocado algunas filtraciones internas que no han

trascendido a la sociedad. Por otra parte, la desafección a Arias de la mayoría de sus ministros crece por momentos.

El 22 de abril escribe Torcuato Fernández-Miranda¹: "Pérez Bricio y Lozano vienen a verme porque el Rey les dijo: por qué no habláis con T.; pero no añaden nada. Ataques a Arias, claros en uno, velados en otro, y una gran ambición en el primero. Pérez Bricio me dijo que el Rey le había hablado de Adolfo Suárez como posible candidato a Presidente".

La táctica, acordada entre el Rey y el Presidente de las Cortes, de insinuar y observar reacciones, no podía impedir rumores, pero no provocaba compromisos, comportaba un riesgo de filtraciones, pero tal riesgo era entonces más peligroso para los candidatos que para el proyecto de la Corona.

Días más tarde, Torcuato Fernández-Miranda habla con Adolfo Suárez de su conversación con De Bricio y Lozano²: "Me dice (A. Suárez) que P. Bricio le contó que el Jueves Santo estuvo tres horas con el Rey y que éste le había dicho que pensaba en él, en A. Suárez, para P. del Gobierno". Suárez dice que lo negó, pero se queja de la insinuación: "estoy aterrorizado con ligerezas de esta índole."

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

² Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

Fernández-Miranda reflexiona: "¿Por qué? (está aterrado de la ligereza) ¿Porque llegue a Arias o porque estropee sus sueños?"

Torcuato Fernández-Miranda intuye cada vez más que Adolfo es la persona idónea, pero aún tiene que convencer al Rey y, en el fondo, aún tiene que convencerse a sí mismo. Torcuato duda aún porque ignora lo que hay en Suárez de legítima ambición y lo que hay de codicia de poder, cuánto de voluntad de servicio y cuánto de crudo deseo de mandar.

"Sigo creyendo, escribe Fernández-Miranda, que A. Suárez ofrece ventajas para la operación, pero no me gusta lo fácil con que acepta esa posible responsabilidad; no ha vuelto a su tesis "tú eres el único", desde la cena en que mis palabras debieron sonarle como las de las brujas de Macbeth".

Acaso pueda decirse que la más importante baza de Suárez, a parte de sus sobresalientes cualidades personales de capacidad de diálogo y de energía política, era su propia versatilidad que facilitaba la lealtad a un proyecto ajeno, al Proyecto de la Corona. La perplejidad de Suárez ante lo que él consideraba cambio de rumbo en la actitud del Presidente de las Cortes y su falta de criterio junto con su abierta disponibilidad hacia las nuevas vías que se iban abriendo, le aproximaban, creciente e inconscientemente, al retrato robot del "presidente disponible".

Recordemos que Suárez se había entusiasmado con la recuperación de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional, por entender que era una idea cara a Torcuato Fernández-Miranda, puesto que él había sido su promotor. Recordemos que Torcuato Fernández-Miranda la aceptó como una vía para ganar tiempo (como en otras épocas la había propuesto como una vía para perderlo), convencido de la inutilidad del camino y de la inviabilidad de una reforma sustantiva "desde arriba"; consciente, en fin, de que la única reforma posible "desde arriba" era la procesal.

En esta época, Adolfo Suárez aún está convencido de que el camino es la reforma sustantiva de las Leyes Fundamentales, empezando por la Ley de Sucesión, pero, al parecer, no es esto lo más importante. "Lozano le había dicho, escribe Fernández-Miranda¹, que yo no era partidario que la Ley de Sucesión entrara con toda la reforma a referéndum. Le volví a decir que la reforma en bloque no pasaría por las Cortes. "¿Pero vas a decirme, replicó Suárez, que la labor de la C. Mixta es inútil? ¿Entonces, para qué las normas de urgencia?" No quise volver a explicar mi tesis: la reforma desde un sólo punto. Le dije sólo: pero ¿no está antes la sustitución de Arias? Esta pregunta le hizo tranquilizarse. Tengo que estudiar más detenidamente a Suárez".

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

Después de lo expuesto, parece claro que no es correcta la tesis de que el Rey y el Presidente de las Cortes pensaran desde el principio en Adolfo Suárez como futuro Presidente del Gobierno, y que, por ello, se forzara a Carlos Arias para que lo nombrara Ministro¹.

La selección de Suárez requirió fases previas. Primero desactivar el enorme poder que Arias tenía en 1975 sobre el aparato del Estado. Después una lenta ocupación de esferas de poder en ese aparato, preparando las instituciones para la revolución material que se avecinaba. Por último, seleccionar a la persona idónea que ejecutara el proyecto. Ahí emergió la figura de Adolfo Suárez y el apoyo, dubitativo pero intenso, de Torcuato Fernández-Miranda que logró vencer las reticencias del Rey.

En el mes de junio, tras numerosas conversaciones y reflexiones profundas, el Rey acepta la idea de que quien más se aproxima al "retrato robot" es Adolfo Suárez. Para entonces los mecanismos institucionales estaban debidamente "engrasados". El Consejo del Reino estaba preparado.

¹ Moran, G. ob. cit., pg. 21, "Cuando Torcuato abandonó el chalet de "La Chiripa", Adolfo ya era ministro secretario general del Movimiento", y pg. 309, "Primero había sido la orientación del ministro del Movimiento. Luego, sacarle en la terna."

Sería muy halagador para la imagen de Torcuato Fernández-Miranda, como inteligencia luminosa, aceptar la tesis de que todo estaba previsto ab initio y que los planes se desarrollaron, matemáticamente, de acuerdo con un prodigioso diseño inicial, pero esta tesis, por muy alagadora que resulte, es errónea.

Aunque la mayoría de los expertos apostaban que el nuevo Presidente del Gobierno sería un político de notoriedad, conocido por la opinión pública y apoyado por los principales "poderes fácticos"¹, Don Juan Carlos vuelve a jugar fuerte, se implica personalmente en la decisión, e implica a la Corona, y es protagonista, arriesgándose a que si su elegido fracasa se responsabilice de su fracaso a la Monarquía. Volverá a ganar pese a todos los pronósticos en contra.

B) El Consejo del Reino y el nombramiento de Adolfo Suárez.

En el mes de junio Don Juan Carlos ya está convencido de que la persona idónea es Adolfo Suárez. Ya no existe el problema del quién ni el problema del cuándo, puesto que hay coincidencia en que el relevo debe ser inmediato. Sólo subsiste un problema: el cómo.

¹ Es muy significativa la reacción de Fraga y Areilza, Cambio 16, "Presidente por sorpresa", 12-7-76: "Si el Presidente quiere ser reformista lo tendrá que ser de una manera distinta porque nosotros nos vamos". Estos comentarios vienen a confirmar que, de haber seguido dichos Ministros en el poder, la reforma política hubiera continuado el modelo constituyente diseñado por la Comisión Mixta, en vez de "reformular" para entregar el poder constituyente al pueblo.

Otro comentario en la publicación mencionada, "en los círculos próximos a Fraga se fomenta la versión económica de la crisis", nos hace preguntarnos sobre el sentido conspiratorio de la historia de algunos periodistas y sobre la manipulación de quienes quisieron intoxicar convirtiendo la crisis en exigencia impuesta desde el poder financiero.

Problema que tiene dos dimensiones: Cómo conseguir la dimisión de Arias y cómo conseguir la inclusión en la terna del candidato de la Corona. Respecto a la dimisión de Arias ya hemos hablado. Respecto a la terna hablaremos ahora.¹

La inclusión en la terna del candidato de la Corona planteaba a su vez dos dificultades: En primer lugar, el tiempo era más oro que nunca. Entre la comunicación de la dimisión de Arias y la designación del nuevo presidente no podía transcurrir ni un minuto más de lo que exigía el respeto a los trámites procedimentales; y ello por una razón obvia: ni Arias era todavía un cadáver político ni la capacidad de maniobra del Rey era tan amplia como para poder situarse al margen de toda presión. El tiempo jugaba en contra del proyecto del Rey y a favor de quienes, instalados en el aparato del Estado, incluido el Consejo del Reino, sostenían su propio proyecto. Si la decisión se demoraba, las presiones comenzarían a resultar insoportables y no olvidemos que el General Armada presionaba desde el mismo corazón de la Casa del Rey.

A la luz de esta evidencia, seguramente pueda hacerse una interpretación más generosa y más inteligente de la decisión del Presidente del Consejo del

¹ LOCR, art. 19, 1, a. El nombramiento del Presidente de Gobierno exigía que el Rey eligiera un nombre de una lista de tres presentada por el Consejo del Reino y era imprescindible respetar la legalidad formal, ya que el respeto de la legalidad era la piedra angular de la "Reforma de la Ley a la Ley"

Reino de institucionalizar las reuniones de este alto organismo de forma continuada y periódica. No se trataba, como sostuvieron plumas tan ignorantes como malévolas, de fortalecer las instituciones del franquismo. Se trataba, simplemente, de estar preparados para la decisión "porque no se sabía ni el día ni la hora". Y, efectivamente, cuando llegó la hora, y no por casualidad, el Consejo del Reino tenía reunión ordinaria. En ella pudo evacuar rápidamente (1 de julio) el trámite del "oido" a la dimisión del presidente y decidir, no menos rápidamente (días 2 y 3), la terna que se propondría al Rey. En suma, celeridad, prudencia y sigilo, absolutamente indispensables para el éxito de una operación perfectamente planificada. Ni el Rey ni el Presidente del Consejo del Reino tenían la menor duda de que el día y la hora habrían de llegar. Era menester estar preparados y lo estuvieron.

La segunda dificultad consistía en incluir en la terna al candidato de la Corona. A nadie se le puede escapar, y ya se ha dicho, que Don Juan Carlos no heredaba de Franco ni su poder político ni su posición jurídica. En tiempos de Franco el Consejo del Reino había funcionado como un órgano subalterno que legalizaba "a posteriori" la decisión tomada desde la Jefatura del Estado. Mas esto ya no era posible, máxime cuando en el Consejo del Reino se sentaba una mayoría de personas sinceramente afectas al régimen franquista, con mayor o menor sensibilidad hacia el futuro y la necesidad de la Reforma, pero con mayoritarias e inequívocas reticencias hacia un proyecto de la Corona desvinculado, en su

proyección de futuro, del Movimiento, del legado de Franco, y de los últimos 40 años de la Historia de España.

Reconstruir aquella reunión del Consejo del Reino no es tarea fácil, aunque ya se haya hecho, con mayor o menor fortuna, por algunos autores. Unas veces, con aproximada veracidad aunque con fuentes ocultas, otras de forma disparatada. Nuestra reconstrucción tiene dos fuentes: una documental¹ y otra, imposible de documentar, que nace de conversaciones particulares de la autora y del Director de esta Tesis con el que fuera Presidente del Consejo del Reino. Quede la documentación para la historia y quede nuestra interpretación sometida al juicio de los historiadores.

El 2 de julio se reúne el Consejo del Reino, bajo la sensación general de que la crisis había sido una operación netamente monárquica y que sólo personas muy vinculadas personalmente a la Corona tenían conocimiento de su preparación. Prueba de ello es que la mayoría de los Ministros no sabían nada del cese de Arias hasta que él mismo lo comunicó en el Consejo de Ministros extraordinario, celebrado la tarde del 1 de julio, y que la mayoría de los Consejeros del Reino tampoco lo sabían cuando, la misma tarde, convocados para llevar a cabo una más de las reuniones que periódicamente se venían celebrando desde principios de enero, se encontraron con que tenían que dar su "oído" a la dimisión que el Presidente de Gobierno había

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

presentado al Rey, pocas horas antes, en el transcurso de un despacho en el Palacio Real.

Las reuniones del Consejo del Reino, durante los días 2 y 3 de julio, para discutir y elaborar la terna de la que habría de salir el nuevo Presidente de Gobierno se caracterizan por el secreto mantenido en torno a las deliberaciones, la cordialidad en las discusiones y la originalidad del sistema de votaciones.

El secreto fue respetado como nunca lo había sido desde la creación del alto organismo y ello fue comentado con extrañeza, no exenta de curiosidad, en los círculos habitualmente "bien informados". Al término de las reuniones, cuando el Presidente del Consejo comunicaba a los periodistas: "Hemos terminado la tarea encomendada y hay ya terna para elevar a Su Majestad el Rey", uno de ellos comentaba: "Algo raro ocurre esta vez; tanto con Arias como cuando Carrero, a estas horas ya se había filtrado la terna".¹

Sin embargo desde el primer momento se supo que las sesiones transcurrieron en un ambiente cordial y distendido que el Presidente del Consejo del Reino resume, al ser preguntado si había habido unanimidad en las votaciones, con estas palabras: "Hubo unanimidad en la cordialidad"². A crearla había contribuido la

¹ Cambio 16, 12-7-76

² Cambio 16, 12-7-76

originalidad del planteamiento y del sistema de votaciones¹.

El Presidente abre la histórica sesión del Consejo del Reino resaltando la responsabilidad de sus miembros en una coyuntura en la que sus decisiones serían de gran trascendencia para el futuro del Estado y la consolidación de la Corona. Desde este planteamiento de responsabilidad trascendente, y considerando que era precisamente de las distintas opiniones y preferencias de donde deberían partir las discusiones, el Presidente del Consejo propone la elaboración de un retrato robot con las características que, a juicio de todos los Consejeros, debería reunir el nuevo Presidente de Gobierno.

Durante toda la tarde del día 2 de julio, los Consejeros van exponiendo sus preferencias sin que en ningún momento se les comuniquen directrices ni sugerencias procedentes del Palacio de la Zarzuela.

¹ Javier Tusell en "La transición a la democracia en España", pg.47, apunta que fue sugerido por Enrique de la Mata. Parece una opinión sin fundamento ya que, a nuestro juicio, el propio sistema sugiere el autor del sistema de votación. Joaquín Bardabio, en "El Dilema", pg. 151, escribe: El Presidente Fernández-Miranda era fiel a su conducta de toda una vida: no quería pactar, no quería deber favores a nadie. Su pretensión era nada menos que sacar el candidato del Rey manteniendo el secreto hasta el último segundo. Y que le fuera ofrecido sin presión por los mismos consejeros. ¿Cómo se hacía eso? Con un conocimiento profundo del Consejo y sus divisiones en "familias políticas", con un dominio de las presuntas reacciones psicológicas de cada uno de los reunidos, con habilidad exquisita, con inteligencia, con tacto y con una estrategia desorientadora".

Toma la palabra en primer lugar Miguel Primo de Rivera para asumir e insistir en la idea del Presidente de la conveniencia de fijar el "retrato-robot"¹.

A continuación, Monseñor Cantero Cuadrado plantea con absoluta lucidez, no exenta de sorna, el núcleo de la cuestión: "¿Qué es lo que se pretende al elaborar una terna? ¿Representar tres opciones diferentes o confeccionar una lista que estuviera integrada por hermanos gemelos?" Cantero estaba planteando un problema previo y fundante: ¿Se encontraban los Consejeros ante las tradicionales indicaciones de la Jefatura del Estado que convertían en ridículo todo intento de discusión libre, o, por el contrario, no había insinuaciones del "poder" y la deliberación iba a ser totalmente libre? Parece claro, según creemos, que Cantero no estaba directamente implicado con los intereses de ninguna familia del

¹ No podemos ni confirmar ni desmentir la siguiente afirmación de G. Morán: "Miguel Primo de Rivera fue un importante apoyo de Fernández-Miranda, ya que convenció a su suegro Antonio Oriol de la conveniencia de incluir en la terna a un falangista joven y de los 40 de Ayete" (renovados). Morán, G. Ob. cit. pg. 55

Sí podemos afirmar dos cosas: que la actitud de Miguel Primo de Rivera fue altamente razonable, realista y constructiva, y que ni Miguel Primo de Rivera ni nadie en el Consejo del Reino conocía el proyecto de hacer a Suárez Presidente del Gobierno. En consecuencia, si se habla de colaboraciones, conviene afirmar que lo eran objetivas y no necesariamente subjetivas.

Es absolutamente inaceptable pensar que Suárez hubiera entrado en la terna si alguien hubiera sospechado que era el candidato de la Corona. El conocimiento hubiera sido la mejor garantía del fracaso.

régimen y que su pregunta era tan escéptica como honesta.

Le responde el Presidente. Torcuato Fernández-Miranda es plenamente consciente de que aquél no es un Consejo del Reino de los tiempos de Franco y de que todo intento de imposición de un candidato tiene dos riesgos insoportables: comprometer a la Corona y correr el peligro de un fracaso estrepitoso. Más aún: correr el riesgo de propiciarlo, de provocar, frente a una explícita voluntad del Rey, la reacción negativa de quienes se sienten depositarios de las esencias del régimen. El Presidente del Consejo, le responde a Monseñor Cantero Cuadrado que no hay candidatos previos, que la decisión del Consejo es libre, que ni hay ni habrá indicaciones de la Zarzuela y que, por ello, conviene proseguir en la fijación del "retrato robot".

Toma a continuación la palabra Antonio de Oriol para fijar, básicamente, las características del "retrato": debe ser un anticomunista y una persona de toda independencia en el interior y en el exterior. Una persona dotada de firmeza y de capacidad de diálogo y con capacidad física y buena salud.

Se iban poniendo de manifiesto exigencias previsibles, las unas ideológicas, las otras tópicas. Ideológica la exigencia de convicciones anticomunistas, tópicas las exigencias de firmeza, autoridad y capacidad de diálogo... Junto a estos tópicos, luego se añadirían otros: bien visto por el Ejército, bien visto por las

instituciones... Pero entre estas manifestaciones tópicas había una útil que el Presidente repitió eludiendo la impresión de insistencia: capacidad física, juventud... ¡Era la primera puerta que involuntariamente se le abría a Adolfo Suárez!.

Iñigo de Oriol insiste en alguna de las característica ya apuntadas en la misma línea por su tío: persona de autoridad, de confianza (se supone que capaz de inspirar confianza al aparato de poder) y persona de experiencia.

Toma la palabra, de nuevo, Monseñor Cantero (y Torcuato Fernández-Miranda, complacido una vez más con su intervención, anota: intervención "muy iluminadora"). Monseñor destaca uno de los caracteres tópicos: "el principio de autoridad" pero lo concibe en un determinado contexto: "persona abierta e integradora".

Interviene, a continuación, Dionisio Martín Sanz. Su intervención es de la más radicales y el retrato robot que esboza es de los más contrarios a las pretensiones de la presidencia: persona mayor ("de edad"), capaz de mantener la unidad sindical, capaz de un pacto social (a partir de los sindicatos verticales), leal, con autoridad e inteligencia... y ¡Economista!... parece que para Martín Sanz el gran problema que se avecinaba era más económico (tecnocrático) que político (democrático)... A ello se añadirían muy serias reticencias respecto a la Corona en la tradición clásica del antimonarquismo

falangista. Pero quizás, la exigencia más rotunda y visceral era la del "anticomunismo"... Esto era "vital".

Iñigo de Oriol interviene brevemente para hacer una apostilla, seguramente al hilo de la argumentación tecnocrática de Martín Sanz, proponiendo un economista. Oriol reflexiona sobre el abandono del tema económico. "Arias descuidó la economía".

Miguel Primo de Rivera insiste en la idea: que sea "aceptado por la Banca". A ello añade la idea de una persona capaz de conectar con las tendencias actuales y capaz de ganar las elecciones. Lo que significa que Miguel Primo de Rivera también piensa en la necesidad y en la inmediatez de un proceso electoral.

Toma la palabra Antonio Girón y expone ideas tan previsibles como inviables: Hombre capaz de mantener la unidad sindical. Que no se politicen los sindicatos. Hombre anticomunista y antimarxista. Afecto a lo que significó el 18 de Julio. Hombre de carácter...

Alvarez Molina expone ambigüedades escasamente esclarecedoras: "Un hombre con buena imagen cara al pueblo, cara al Rey y cara a las instituciones; que gobierne y mande, con gran autoridad; que tenga conciencia del momento político". La cuestión es conocer a que conciencia se refería ¿a la de los Consejeros?

Viola insiste en los tópicos: "que sea capaz de enfrentarse a los problemas actuales", que tenga "prudencia y sindéresis" (aquí al tópico se le añade la pedantería) "que no sea virgen políticamente" (hombre de experiencia). "Que esté abierto a las instituciones".

Sin embargo parece haber dos elementos novedosos e interesantes en el planteamiento de Viola: quiere una persona con buena imagen ante la prensa ... y sitúa el problema en el contexto de la apertura de un proceso constituyente.

A continuación interviene el Rector González Alvarez. En las notas de Torcuato Fernández-Miranda hay una expresión rotunda y llena de sorna: "Académico". En efecto, el Rector, según parece, estuvo académico, alejado del sentido político, retórico, irreal... insiste enfáticamente, una y otra vez, en la necesidad de la prudencia política (la obviedad reiterada resulta siempre cargante). Delimita la geografía del Mediterráneo con exigencias huera: "Ha de tener memoria del pasado" (¿qué memoria?), "vivencia del presente" (¿qué vivencia?) y "anticipación del futuro" (¿qué futuro?). Continúa su intervención con un "riguroso" diagnóstico de los problemas de España: El desarrollo económico. El desarrollo técnico. Y la ausencia de una mentalidad democrática. El Rector concluye preguntándose: "¿capitalismo sí o no? ¿socialismo no o sí?

Araluce¹, que se mueve en la línea de la lealtad a la Corona, señala como características principales: "buena imagen, lealtad al Rey, con experiencia en la gobernación del Estado, persona del sistema, de los 40 de Ayete y... no atado por dogmatismo... que no tenga ni poca ni mucha edad" y expone por último, desde la preocupación de la unidad de España, el problema regionalista.

El General Vallespín tiene una breve intervención: El presidente no debe ser militar aunque debe ser persona bien recibida por las Fuerzas Armadas... También debe ser persona con buena capacidad física (otro argumento a favor de la salud y de la juventud que, como veremos, habría de tener su peso).

Lora-Tamayo hace una exposición en la que, al parecer, confiere mayor importancia a la designación del Gobierno que a la de su Presidente. Parece como si (y lo decimos con absoluta inseguridad) estuviera más preocupado por la composición del futuro Gobierno que por la persona de su Presidente.

Interviene por último el General Vallespín, quien parece hacer una exposición de continuismo franquista en la que concibe al Rey como al verdadero Presidente y al Presidente como un Ministro del Interior.

¹ López Rodó, L. Claves de la Transición, Plaza y Janés, Barcelona 1993, pg. 119. Don Juan Carlos, en abril de 1975, le había dicho a García Hernández que no cambiase al Presidente de la Diputación de Guipuzcoa porque era de los pocos adictos con que contaba en el Consejo del Reino.

La reunión concluye. Ha sido cordial y termina de forma distendida. La cordialidad tiene una causa directa: El Presidente no ha presionado, no ha dado indicaciones, se ha creado un clima de libertad. La operación Suárez es un secreto bien guardado. Los Consejeros se sienten libres y seguros por lo que no han hecho valer su poder. La mayoría cree sinceramente que "después de Franco las instituciones" y, singularmente, el Consejo del Reino.

A las 9,30 de la mañana siguiente, 3 de julio, vuelve a reunirse un Consejo del Reino sosegado: los Consejeros se sienten protagonistas del futuro, responsables e independientes. Ni ha habido ni habrá consignas oficiales. Los menos, los afectos al proyecto de la Corona, confían en la habilidad del Presidente del Consejo. Los más, los afectos a la continuidad franquista, ya no desconfían de la "habilidad" del Presidente del Consejo, se sienten seguros en la medida que perciben que las "instituciones" funcionan. También es cierto que las previsiones de funcionamiento habitual del Consejo, han privado a los Consejeros de tiempo para la conspiración o para la presión y se les ha enfrentado, repentinamente, con sus responsabilidades históricas. Por ello, todos, aun los más antidemocrátas y antimonárquicos, se sienten abrumados por la responsabilidad histórica y tienden hacia la prudencia. No faltan ni la moderación ni el sentido común.

El Presidente abre la sesión. Es correcta la afirmación de Morán cuando escribe¹ que "el Presidente

¹ Moran, G. Ob. cit. pg. 56

hace una breve intervención sobre la misión histórica de este Consejo y sobre las características de independencia absoluta de los allí reunidos, no sometidos a ninguna presión, que no sea la de la conciencia y la de España". Cuando todos esperaban que iba a pronunciar el nombre predestinado, Torcuato Fernández-Miranda propone que cada Consejero escriba tres nombres en una papeleta para comenzar las deliberaciones elaborando una lista general que recoja a todos los candidatos.

Resulta una lista de 32 nombres¹ formada por: José M^a de Oriol, Gonzalo Fernández de la Mora, Rodríguez de Valcárcel, García Hernández, Solís Ruiz, López Rodó, Federico Silva, Manuel Fraga, José M^a Areilza, López Bravo, Adolfo Suárez, Licinio de la Fuente, Rafael Cabello de Alba, Alfonso Osorio, Jesús Romeo Gorría, Fernando Castiella, José M^a Azcárate, Virgilio Oñate, Alfonso Alvarez Miranda, Fernando de Santiago, Galera Paniagua, Emilio Lamo de Espinosa, Carlos Pérez de Bricio, Leopoldo Calvo Sotelo, Joaquín Ruiz-Giménez, Juan Sánchez Cortés, Raimundo Fernández Cuesta, Alejandro Fernández Sordo, Fernando Suárez González, Antonio Barrera de Irimo, Cruz Martínez Esteruelas y Alberto Monreal Luque.

A partir de esta lista comienza la criba. Se va leyendo uno a uno cada nombre y se va preguntando si se le mantiene o se elimina. Si ninguno de los Consejeros

¹ Lista manuscrita

mantiene al nombrado, éste queda eliminado (en esta fase previa a las votaciones cae Fraga, al no ser defendido su nombre por ninguno de los Consejeros)¹. Si uno solo de los Consejeros defiende a un candidato, se vota en secreto para ver si obtiene la mayoría. Los nombres que obtienen los votos necesarios pasan a una nueva "eliminatória".²

Cada familia del régimen va jugando sus bazas, aceptando la eliminación de sus candidatos más débiles o de los que suscitan menor interés de los Consejeros, para quedarse con los estimados más fuertes y que concitan mayores aprecio.

José M^a de Areilza, candidato con gran proyección externa pero con escaso apoyo interno cae en la primera vuelta. Sacarlo adelante hubiera tenido un coste seguramente impagable en términos de respeto a la legalidad formal y, además, en aquel momento, tampoco había el menor interés institucional para sacarlo adelante. Se le apreciaba, al igual que a Manuel Fraga, pero se consideraba que no eran el hombre adecuado, y no por falta de personalidad política sino por todo lo contrario.

¹ Testimonio Juan Sierra y Gil de la Cuesta.

² Cfr. Moran, G., ob. cit. pg. 58 "quién no alcanza 8 votos a favor no pasa a la siguiente criba"

Compartimos de nuevo la tesis de Morán¹ cuando afirma que "casi por unanimidad... quedan para sufrir otra votación nueve candidatos". Son los siguientes:²

Alejandro Rodríguez de Valcárcel y Nebreda

José García Hernández

Laureano López Rodó

Federico Silva Muñoz

Gregorio López-Bravo y de Castro

Adolfo Suárez González

Alfonso Álvarez Miranda

Carlos Pérez de Bricio y Olariaga.

A estas alturas los Consejeros apuestan por los candidatos que estiman fuertes, que les inspiran confianza y que consideran viables... En el fondo hay algo de envite.

Todos los candidatos son personas de las que se presume afección al régimen. Los Consejeros integristas, la gran mayoría, están satisfechos del resultado y aceptan el juego. Quieren ser ponderados y equilibrar la propuesta entre las tres familias que sostienen el régimen: democristianos conservadores, tecnócratas y falangistas puros o gente del Movimiento.

Ninguna persona seria puede establecer barreras significativas dentro de tan convencional clasificación.

¹ Morán, G., ob. cit. pg. 57

² Lista manuscrita

Objetivamente la clasificación es sumamente irrelevante, pero en el pequeño mundo de las percepciones subjetivas de las posibilidades de poder, la clasificación funcionaba; funcionaba porque se quería que funcionase. Por ello, utilizarla, era razonable. Y se utilizó.

Quede claro que estamos hablando de un conjunto de personas sobre las que los miembros del Consejo tenían un criterio inequívoco de personas "ortodoxas". Cada uno tenía sus preferencias personales, pero nadie se sentía amenazado en sus posiciones políticas. Todo discurría bien; todo era, por tanto, negociable.

En la siguiente votación, presente ya de manera acusada la idea de familias políticas "dentro del régimen", son eliminados por votación tres nombres, uno de cada correspondiente familia. Se caen de la lista el "pretendido" tecnócrata López Rodó, el "democristiano" Pérez de Bricio y el ¿falangista?, ¿hombre del Movimiento?, amigo de Arias Navarro y franquista puro José García Hernández.

En esta penúltima selección, jugaron de manera importante, sin directa intervención del Presidente, los factores pacientemente cultivados en la sesión del día anterior: la juventud de Adolfo Suárez como factor para representar un "franquismo renovado", idea sostenida con energía y lucidez por uno de los Consejeros más claramente alineados con el Proyecto de la Corona: Miguel Primo de Rivera. En segundo lugar, se jugó con la

absoluta irrelevancia política de Adolfo Suárez, que lo convertía en un "insignificante relleno" (¡Qué error! ¡Qué inmenso error!) que a nadie molestaba y sobre el que nadie perdió un sólo segundo en estimar sus posibilidades reales ni las consecuencias de su eventual nombramiento.

La última selección se realiza ya en un clima de extraordinaria cordialidad y de abierta satisfacción. Ya no existen enemigos: Fraga y Areilza, eliminados, eran los únicos capaces de crisar a la mayoría del Consejo. Ya sólo quedan adversarios menores para los unos y para los otros. En gran medida, el resultado final ya no se percibe como grave. La "continuidad" parece garantizada.

La última votación es casi irrelevante para todos menos para el Presidente del Consejo. ¿Fernández de la Mora o López Bravo? Hay matices pero no posiciones irreconciliables. ¿Federico Silva o Alfonso Alvarez Miranda? No hay problemas sustanciales, quizá se le concede mayor prestigio y capacidad al primero, pero no es un problema grave. ¿Rodríguez de Valcárcel o Adolfo Suárez? No hay color, desde luego, Rodríguez de Valcárcel... pero está enfermo... muy enfermo... no es viable. Hay que renunciar a esta posibilidad... En estas condiciones optar por Adolfo Suárez supone un hermoso brindis al sol. Joven, afecto e imposible, ¿por qué no?... Acaso algún día, este joven ambicioso, se encuentre en situación de agradecer un gesto protocolario...

El objetivo se ha cumplido, la terna resulta formada por: Silva Muñoz, López-Bravo y Adolfo Suárez. Todo el mundo se siente satisfecho. No hay sorpresas porque nadie apuesta por Suárez, considerado candidato de relleno ante los problemas físicos del candidato "natural" por el sector "falangista", Alejandro Rodríguez de Valcárcel. Los otros dos, "los verdaderos candidatos", serán más o menos "amigos", pero representan (percepción subjetiva que no valoramos) posiciones continuistas y una garantía de la supervivencia del régimen¹.

Al término de la reunión Torcuato Fernández-Miranda hizo unas breves declaraciones, tan meditadas como incomprendidas. Los "Torcuatólogos", especie tan pintoresca y casi tan arbitrista y arbitraria como los "Kremlinólogos" (salvando, desde luego, las distancias, cualitativas y cuantitativas), alimentaron su posición de aventajados criptólogos e iniciados en los arcanos de un poder turbio, en permanente estado de conspiración, suministrando interpretaciones que avalaban su privilegiado instinto y su probada sensibilidad política. El

¹ Bardabio que hace un relato muy certero de esta sesión del Consejo del Reino en su libro "El Dilema" (Strip, Madrid, 1978, pg. 150 y ss.), escribe: "Los Consejeros del Reino quedaron satisfechos. Era una terna ligada al pasado por fuertes lazos. No habría peligro de ruptura, sino garantía de continuidad adaptada a los nuevos tiempos. En su fuero interno, los Consejeros pensaron que la elección estaría entre Silva y López Bravo, entonces considerados (por ellos) como prudentemente liberales o liberalizadores. Respecto a Suárez, era un "relleno" que había surgido "casualmente". Era una lástima que Alejandro Rodríguez de Valcárcel estuviera enfermo".

Presidente del Consejo del Reino dijo: "Estoy en condiciones de ofrecer al Rey lo que me ha pedido"¹. Los "Kremlinólogos" interpretaron: en la terna va Areilza y el nuevo presidente será Areilza, porque... ¿qué otra cosa podría querer el Rey?

Dos horas más tarde comienzan los rumores. La agencia Cifra, lanza los nombres de Areilza, Suárez y Silva como componentes de la terna. ¿Hubo filtraciones maliciosas, intencionadas y mezquinas? No lo creemos. Hubo, simplemente, dosis letales de "Kremlinología" y voluntarismo. También se barajaron hipótesis certeras. Estas, sin duda, nacidas de filtraciones veraces: Gregorio López Bravo, Adolfo Suárez y Federico Silva. Para todos los comentaristas Suárez era un relleno inaceptable. La rumorología bien informada discute entre Silva y López-Bravo, la intoxicada apuesta por Areilza.

A las 6,30 de la tarde, Televisión Española da la noticia del nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente de Gobierno designado por el Rey.

El nombramiento cayó como una bomba en todos los sectores comprometidos con el cambio².

¹ ABC, 4-7-76

² Cambio 16, "Presidente por sorpresa", 12-7-76 "Si el cese de Carlos Arias Navarro suscitó una euforia cierta en los medios informados y en la opinión del país, el nombramiento de su sucesor, Adolfo Suárez, trajo consigo el estupor absoluto en casi todo el mundo y profunda decepción en medios muy cualificados de la opinión política nacional. La salida de Arias era imprescindible. Pero ¿por qué Adolfo Suárez? En el haber del joven político está su juventud, su aire modernista y su último discurso

ante las Cortes. Y poco más. Frente a personalidades curtidas en largos años de batalla por traer a España sin traumas la democracia, el nuevo presidente tiene forzosamente un escaso haber en su pasado y sólo una gran incógnita sobre el futuro".

El País, 8-7-76. Ricardo de la Cierva, bajo el título "Que error, que inmenso error", manifestaba su indignación con estas palabras: "Allá por el Otoño... caerá este Gobierno sin plantear siquiera una resistencia. Entonces la Corona, que a través de la Presidencia de las Cortes se ha visto seriamente comprometida en la maniobra que hoy nos embarga (cuando todo estaba ganado, por Dios, cuando todo el futuro parecía y estaba a mano) acudirá a la convocatoria de un Gobierno Nacional, si no se ve obligada al recurso militar directo. A esta situación nos ha traído y nos llevará la excelente intención y la torpeza política de dos servidores de la Corona que han preferido actuar como coordinadores de los miedos deshelados por la crisis económica en el corazón pequeñito de la gran derecha española".

Cuadernos para el Diálogo, 10-7-76 "Una vez más la política se ha hecho en este país de espaldas al pueblo...Una institución - El Consejo del Reino - de formación oligárquica, alejada del pueblo, donde se refugian los sectores más reaccionarios del país, ha decidido por todos los españoles el presidente que nos conviene... No pensamos que Adolfo Suárez sea la persona adecuada para traer la Democracia al país, y, por consiguiente, creemos que su nombramiento es un error... Torcuato Fernández-Miranda, Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, se perfila con bastante nitidez como el verdadero cerebro, no tan gris de la operación que puede hacer retroceder el país a los tiempos del almirante Carrero". "Después del inmovilismo Arias el continuismo Suárez". "No caben paliativos, el nombramiento de Suárez ha sido un error. No podía sin embargo ser de otro modo: las instituciones del franquismo han jugado a la perfección para salvaguardar la tarea que tenían encomendada y que no era otra que retrasar o impedir la llegada de la democracia. Torcuato Fernández-Miranda, artífice de la crisis junto con otras fuerzas de clara filiación reaccionaria, no es un demócrata. Aspira cuando más al juego rotativo entre las diversas fuerzas del franquismo".

E incluso, todavía hoy, en algunos sectores colea aquella resaca¹.

Una vez hecho público el nombramiento de Adolfo Suárez, los "Kremlinólogos", que necesitaban salvar la figura del Rey, (unos porque la percibían honestamente como la única base sólida para propiciar una razonable transición hacia la democracia, otros porque eran incapaces de comprender el alcance de la operación) escupieron su frustración responsabilizando de la decisión al Presidente de las Cortes (a su "conocido y turbio maquiavelismo") y, volviendo contra él las palabras que había pronunciado al final de las reuniones del

¹ Historia de España, Tomo X **, "Transición y Democracia", Ed. Labor, Barcelona 1991.

Al cabo de quince años, sorprende que un sedicente demócrata como Tuñón de Lara esté de acuerdo con los reproches de Sanchez Juliá al Presidente del Consejo del Reino, porque la votación no fuera democrática, cuando señala que no hubo "una votación directa de los 15 consejeros" sino un enrevesado proceso para devolver al Consejo la apariencia de elegir realmente a los candidatos, y con los reproches que se extienden al Rey, por no haber respetado que los otros dos componentes de la terna "hubieran alcanzado más votos o fueran políticos que gozaran de mayor confianza entre los miembros del Consejo". Parece ser que tanto el autor de estas afirmaciones como el Director y Coordinador de esa Historia de España, no se han enterado de que ni el Rey ni el Presidente del Consejo pretendían ser paladines democratizadores de un órgano oligárquico en un sistema autoritario, sino que, simplemente, estaban utilizando las instituciones y las leyes vigentes para cambiarlas. Aunque, peor sería que se hubieran enterado, porque entonces las quejas sólo podrían entenderse desde una postura de estricta ortodoxia franquista y, como no es éste el caso, lo que estarían mostrando sería su preferencia por el nombramiento de un presidente de gobierno, tipo Girón de Velasco, que hubiera hecho posible la creación de condiciones objetivas para la revolución bolchevique, tan próxima siempre a su entendimiento y a su voluntad.

Consejo del Reino, formularon sus conclusiones: El Rey quería a Areilza, pero Torcuato Fernández-Miranda, que ha jugado bazas de imposibilidad práctica para imponer su criterio y nombrar una marioneta a su servicio, tiene la desfachatez de imputarle al Rey el fruto de su maliciosa voluntad.

La realidad es que Torcuato Fernández-Miranda, que tuvo conciencia inmediata de que se había equivocado al decir aquellas palabras y que las rectificó con rapidez, las había pronunciado con el fin de transmitir un mensaje radicalmente distinto: Aquí manda el Rey. Yo no soy su valido sino su servidor. La democracia es un proyecto irrenunciable de la Corona y yo un modesto servidor. No soy yo quien promociona a Adolfo Suárez sino el Rey el que juega sus bazas, me da instrucciones y yo las cumplo. La democracia nace de la voluntad de la Corona, los demás aconsejamos pero no decidimos.

Pero a pesar de haber nacido con una intención honesta, aquella frase acabó resultando desafortunada. ¿Por qué acabo siendo desafortunada? Si el Presidente elegido (en el caso de que hubiese estado incluido en la terna) hubiera resultado ser José M^a de Areilza, la frase hubiera sido objeto de general aplauso: ¡He ahí un leal lacayo que cumple las órdenes del Rey!

Pero la reacción de los medios¹ ante el nombramiento de Suárez fue de tal escepticismo y dureza

¹ Los Kremlinólogos habían apostado por Areilza, le aplaudieron y se felicitaron por su "nombramiento".

que excedió las previsiones del Presidente de las Cortes. El ruido de los medios, la agresividad desmedida contra Adolfo Suárez y la transmisión de un mensaje que comportaba el descrédito de la Corona, obligaron al Presidente de las Cortes a cambiar el mensaje y a desmentirse. En declaraciones al diario ABC¹ niega su primera declaración y señala que el Consejo del Reino ha sido libre para confeccionar la terna, que nadie lo ha manipulado, ni directa ni indirectamente.

Sobre ello hay que hacer alguna reflexión: A cerca de la actitud de José M^a de Areilza en aquellos momentos se han escrito falsedades injuriosas y complacidas maldades. Queremos decir aquí que su comportamiento fue honesto y razonable. Areilza era un serio candidato a la Presidencia del Gobierno. Era "ab initio" el preferido del Rey y no encontraba oposición seria en el Presidente de las Cortes. Era, por otra parte, el candidato mejor situado en las preferencias de las democracias occidentales e, incluso, en las preferencias de la oposición interna. Si Areilza fue postergado no fue ni por falta de convicciones democráticas, ni por falta de lealtad al proyecto de una Monarquía democrática, ni por falta de capacidad y personalidad política. Sino por todo lo contrario. En la personalidad de Areilza no había un "defecto" sobre el retrato robot, sino un "exceso". Y podemos afirmar que tanto en este caso como en el de Fraga, a Torcuato Fernández-Miranda le resultó doloroso llegar a esta conclusión. Al Rey pensamos que aún más.

La cuestión era simple: No hay política sin objetivos comunitarios. Tampoco hay política sin medios para imponer o para persuadir sobre objetivos comunitarios. En otros términos, la actividad política es una irrescindible confluencia de medios y de fines y los medios son, ni más ni menos, la conquista del poder. Areilza era perfecto para conseguir los fines perseguidos, pero seriamente inadecuado para conquistar los medios. Areilza era una gran persona y una bella utopía. Torcuato Fernández-Miranda podía adolecer de muchas cosas, pero, desde luego, entre sus pecados no estaban ni la ingenuidad ni la deslealtad.

¹ ABC, 7-7-76

Torcuato Fernández-Miranda transmitió este mensaje falso por dos razones de superior estimación:

Primera: Cuando los medios se oponen frontalmente, tanto en el interior como en el exterior¹, a Suárez, mantener la realidad resulta peligroso para la Corona. Decir que le había dado al Rey lo que le había pedido, que era una fórmula que buscaba potenciar la posición de poder del Rey, se convierte, en aquellas condiciones en un riesgo para la Corona: ¿el Rey se ha equivocado! o, peor aún, ¿el Rey no quiere el cambio! Hay que tragar el sapo, hay que asumir que el Rey no ha sido libre y que la turbia y monstruosa capacidad de conspiración del Presidente del Consejo del Reino le ha jugado una mala pasada a Su Majestad. Había que tragar el sapo y se lo tragó.

Segunda: En las palabras de Torcuato Fernández-Miranda, pensadas unilateralmente para seguir potenciando a la Corona, había un implícito menosprecio de la libertad y la independencia del Consejo del Reino. La frase hacía explícita una cierta manipulación del Consejo que se contradecía con el clima de libertad que aparentemente se había querido fomentar.

Torcuato Fernández-Miranda, asume los dos errores de cálculo, pondera sus riesgos y decide desmentirse a sí mismo para evitar desgastes innecesarios a la Corona o inútiles agravios al Consejo del Reino. Asume disciplinadamente su propio desgaste.

¹ Financial Times, 5-7-76 y Le Figaro, 5-7-76, (Reseña en el País, 6-7-76)

Pero el juicio y el comentario de Torcuato Fernández-Miranda, peligroso a corto plazo, se reveló acertado y fecundo a largo plazo y ninguno de los que reprocharon las turbias conspiraciones del Presidente del Consejo del Reino en el nombramiento de Adolfo Suárez, cuando se interpretó como un gran error de la Corona, mantuvo su tesis cuando la operación dio sus esplendorosos frutos de pacífica democratización de España. Entonces la frase se interpretó "ad pedem literae", sin necesidad de la alucinada intermediación de los "Torcuatólogos": Le había dado al Rey lo que el Rey le había pedido. ¡Deo gratias!

A pesar de todo, hemos de reconocer, que no faltaron comentarios que supieron ver más allá de lo que parecían ser las opiniones mejor informadas.

Amalia Sánchez Sampedro¹, en su crónica del día 3 de julio, consideraba como posible que Suárez hubiera sido designado para el cargo como "un presidente situado en su puesto para propiciar la operatividad e intervención directa en la actividad política al Rey, quién ha demostrado encontrarse de acuerdo con la operación montada desde las Cortes".

Y Horacio Izquierdo², hila fino cuando afirma: "No era Adolfo Suárez el hombre previsto para la

¹ La Región, Orense, 4-7-76

² Doblón, 10-7-76

Presidencia del Gobierno. Pero había dos personas que sí lo preveían: el Rey y el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, Torcuato Fernández-Miranda... Se trata de una crisis del Rey, para hacer viable la monarquía y consolidar la institución, para contar con un Presidente de Gobierno que camine muy a la par con el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, incluso con la cesión de algo de iniciativa..."

C) El Primer Gobierno de la Monarquía. El Primer Gobierno de Adolfo Suárez.

Son sobradamente conocidas las dificultades de Suárez para formar su primer gabinete ministerial. Sobre ésto se ha escrito mucho y bien¹, y carecería de interes

¹ Tanto las renunciaciones de los ministros del ala reformista del Gobierno Arias, (Areilza, Fraga, Garrigues, Martín Gamero, Robles Piquer y Oñate), como el rechazo a eventuales ofertas de carteras por los otros dos componentes de la terna (López Bravo y Silva Muñoz), por personalidades de los sectores franquistas más evolucionados (Cabanillas), por intelectuales prestigiosos (García Enterría y Fuentes Quintana) o por personas pertenecientes a la oposición más moderada (Antonio García López y Fernando Álvarez de Miranda), unido, todo ello, a la circunstancia de que el nuevo Presidente carecía de un equipo de colaboradores estable y al absoluto recelo que produjo su repentina promoción, hicieron que no le fuera fácil la formación de su primer gobierno. Las negativas llegaron a Suárez desde casi todas las posturas políticas, pero, gracias en buena parte a los contactos y prestigio de Alfonso Osorio, la noche del día 7 se finalizó la lista del nuevo Consejo de Ministros y al día siguiente se procedía a su publicación. (El País, 6-7-76, La Actualidad Española, 12-7-76).

Alfonso Osorio relata en sus memorias su actividad durante aquellos días y en su testimonio podemos ver que en medio de las tribulaciones derivadas de un voluntario, en unos casos honesto y en otros malvado, abandono de Suárez con el deseo o al menos la esperanza de su fracaso,

que volvieramos sobre hechos conocidos y contrastados. Ello delimita nuestra contribución que debe ceñirse, según creemos, a hacer una breve síntesis de acontecimientos conocidos, para no romper el hilo de la narración, y a aportar los criterios interpretativos que, a nuestro juicio, explican los hechos o ayudan a explicarlos.

La formación de este Gobierno fue dificultosa en extremo y ello por varias razones:

Suárez no podía acudir a sectores franquistas ortodoxos (entre las que podía encontrar muchas personas técnicamente capaces) por dos razones obvias: porque estaban fuera del proyecto de la Corona que Suárez asumía plenamente y porque de haber encontrado alguna persona dispuesta a la "autotransformación política", el coste en imagen hubiera resultado inaceptable al reforzar la idea (en los medios de comunicación) de que el "maquiavélico ex-Secretario General del Movimiento" laboraba sutilmente por el continuismo franquista.

De otra parte, ni la Corona ni el Presidente de las Cortes podían presionar, de forma intensa y directa, para que políticos prestigiosos colaborasen con Suárez.

Osorio desplegó una actividad tan enérgica como efectiva, en permanente contacto con Suárez que se encontraba, las más de las veces, en el despacho de Torcuato Fernández-Miranda. (Trayectoria política de un ministro de la Corona, pg. 129 y ss.)

El Rey quería que fuera su primer Gobierno, sabía que "tenía" que ser su primer Gobierno y que tal Gobierno debería "limitarse" a cumplir una difícil misión histórica: integrar a la izquierda y democratizar el Estado. Pero el Rey sabía también que Suárez había sido recibido con hostilidad, en algunos casos con salvaje hostilidad, por los medios nacionales y extranjeros capaces de influir en la opinión pública. En estas condiciones, implicarse activa y directamente en la formación del Gobierno, sería asumir un compromiso prematuro que la Corona no debía asumir por razones evidentes. Aquel tenía que ser un Gobierno del Rey, pero el Rey tenía que estar por encima de los actos de su Jefe de Gobierno. La soledad de Suárez en aquel momento era, en cierto modo, inevitable.

Por lo que respecta al Presidente de las Cortes la situación era igualmente delicada y las posibilidades de intervención directa escasas, por razones contrarias. Para los más influyentes medios de comunicación el Presidente de las Cortes había sido el gran muñidor de una decisión regresiva e inaceptable que comprometía seriamente a la Corona.

Por eso el Presidente de las Cortes tuvo que rectificar y contradecir sus propias declaraciones al final de la sesión del Consejo del Reino, porque en aquel momento se movía en una contradicción objetiva: imputar el nombramiento de Suárez a la voluntad del Rey, era hacer al Rey destinatario de las críticas inmisericordes de la oposición, de los reformistas (los

honestos y los deshonestos) y de los sectores franquistas que se sentían traicionados por haber sido manipulados sus "representantes" en el Consejo del Reino.

En estas condiciones, ¿cómo hubieran sido interpretadas acciones o presiones directas del Presidente de las Cortes para la formación del nuevo Gobierno? Aparte de que seguramente hubieran sido recibidas por bastantes como la mejor razón para no comprometerse, serían la prueba de que Suárez era su marioneta, su instrumento, su juguete político al servicio de pretensiones inaceptables.

Entonces, ¿cómo ayudar a Suárez?, ¿cómo ayudarle a crear un espacio propio, a legitimar su obra, a fortalecer su autoridad, a que la opinión pública y, sobre todo, la clase política, lo aceptara como un hombre independiente, no dirigido, con un proyecto propio...? Manteniéndose al margen, renunciando a presiones directas, dejando que Suárez se las arreglara relativamente solo, lo que además, serviría para contrastar su valía personal, su capacidad de lucha y de convicción. Y Suárez demostró con creces, y con la importantísima ayuda de Alfonso Osorio (ajeno al mundo de la Falange y del Movimiento y respetado por el desvertebrado sector democristiano), sus cualidades.

Esta actitud, de distanciarse formalmente para no comprometer, de evitar que los prejuicios contra uno se trasladaran automáticamente hacia el otro, de no jugar con la capacidad de influencia en beneficio propio a costa

de degradar y desprestigiar la institución influida, es una admirable constante en el comportamiento de Torcuato Fernández-Miranda y de ello puede dar razón, y en generosa medida ya lo ha hecho, Su Majestad el Rey.¹

Acaso desde esta apreciación puedan entenderse algunas otras cosas sobre las que habremos de volver: Ni Torcuato Fernández-Miranda ni Adolfo Suárez dijeron nunca, ni a los miembros del Consejo de Ministros ni a la opinión pública, quien había sido el autor del Proyecto de Ley de Reforma Política que se entregó al Consejo de Ministros el día 24 de agosto de 1976.

El Presidente de las Cortes aceptó que era el "Proyecto Suárez", renunciando a todo protagonismo personal en aras del fortalecimiento del Presidente y de su Gobierno, y nunca, hasta su muerte, es decir, mientras pudo hacerlo, se ocupó de reivindicar públicamente su verdadera contribución a la democracia. Que cada uno lo interprete como quiera, o, mejor aún, como deba.²

¹ Vilallonga, J.L. El Rey, Plaza y Janéz, Barcelona 1993, pg. 97: "Torcuato estuvo a mi lado prácticamente desde los años 60. Yo puse toda mi confianza en él. Hasta su muerte fue de una lealtad perfecta".

² Durante los meses en los que se gestó la reforma, aplicando puntual y fielmente el proyecto de la Corona, Torcuato eludió, cuanto pudo, las entrevistas personales con el Presidente de Gobierno. Huyó de exteriorizar un contacto asíduo que pudiera ser interpretado como influencia o dirigismo. No obstante, hablaban por teléfono, varias veces todos los días ,y mantenían numerosas y discretas entrevistas.

El día 8 de julio se publicaba en los diarios la composición del nuevo Gobierno¹. En la lista aparecen diez nuevos ministros: Marcelino Oreja y Landelino Lavilla (Grupo TACITO), Eduardo Carriles y Enrique de la Mata (UDE), Fernando Abril, José Lladó e Ignacio García López (UDPE), Alvaro Rengifo (que ya había estado vinculado al Ministerio de Trabajo) y Aurelio Menéndez (catedrático de talante liberal, intelectualmente respetado y políticamente independiente).

Se mantenía en sus carteras a los ministros militares, De Santiago, Alvarez Arenas, Pita da Veiga y

¹ ABC, 8-7-76.

Presidente: Adolfo Suárez González

Vicepresidente 1º y Ministro sin cartera: Teniente General De Santiago y Díaz de Mendivil.

Vicepresidente 2º y Ministro de la Presidencia: Alfonso Osorio García.

Asuntos Exteriores: Marcelino Oreja Aguirre

Justicia: Landelino Lavilla Alsina

Ejército: Teniente General Alvarez-Arenas y Pacheco.

Marina: Almirante Pita da Veiga y Sanz

Hacienda: Eduardo Carriles Galarraga

Gobernación: Rodolfo Martín Villa

Obras Públicas: Leopoldo Calvo Sotelo y Bustelo

Educación y Ciencia: Aurelio Menéndez Menéndez

Trabajo: Alvaro Rengifo Calderón

Industria: Carlos Pérez de Bricio Olariaga

Agricultura: Fernando Abril Martorell

Secretaría General del Movimiento: Ignacio García López

Aire: Teniente General Franco Iribarnegaray

Comercio: José Lladó y Fernández Urrutia

Información y Turismo: Andrés Reguera Guajardo

Vivienda: Francisco Lozano Vicente

Relaciones Sindicales: Enrique de la Mata Gorostizaga.

Franco Iribarnegaray, así como a los de Vivienda e Industria, Lozano y Pérez de Bricio respectivamente.

Y continuaban en el Gobierno, ocupando nuevos Ministerios, Osorio, que salía robustecido de la crisis y era nombrado Vicepresidente, Martín Villa que pasaba del Ministerio de Relaciones Sindicales al de Gobernación y Calvo Sotelo que cambiaba la cartera de Comercio por la de Obras Públicas.

El primer gobierno de Adolfo Suárez, compuesto por veinte hombres, en su mayoría jóvenes y poco conocidos, que sabían como funcionaba la administración pública pero que no formaban un equipo ideológicamente homogéneo, tenía muy claro, como apunta Santiago Miguez¹, que su principal objetivo se cifraba en "alcanzar un consenso sobre un sistema de libertades políticas como base para la general aceptación de la Monarquía". Pero este juicio debe ser más generoso, al menos para la mayoría de los ministros, por lo que a lo apuntado por Miguez hemos de añadir: y como punto de partida para la construcción de la democracia.

D) Los primeros pasos del nuevo Gobierno

Aquel primer Gobierno Suárez que quería servir al proyecto de la Corona y a los intereses de España, que

¹ Miguez, S., ob.cit. pg. 206

sabía a donde quería ir pero que aún no sabía cómo, se encontraba, al día siguiente de su toma de posesión, con tres grandes problemas dialécticamente implicados entre sí:

1 - Ganar crédito ante las fuerzas políticas y la sociedad, superando la falta de "credibilidad" inicial, era básico para mantener la esperanza de los sectores reformistas y para abordar la difícil tarea de integrar a la oposición. Para conseguirlo eran necesarios los gestos, los gestos verbales y, sobre todo, los gestos reales, es decir, los hechos. Además había prisa; aquel gobierno, que nacía con poca imagen y suscitaba menguadas esperanzas, no disponía de mucho tiempo, y precisaba acciones políticas claras e inmediatas.

2 - Profundizar en el marco jurídico de la garantía de las libertades públicas con la rápida reforma de la legislación ordinaria que se oponía al juego democrático y que impedía, por tanto, la integración de la oposición democrática que nunca aceptaría la apertura de un pseudo proceso constituyente sin libertad y pluralismo.

3 - Y lo más difícil. Mover las palancas jurídicas necesarias para abrir ese proceso constituyente respetando la legalidad formal: destruir las Leyes Fundamentales desde sí mismas.

Como se ha dicho, las tres tareas estaban dialécticamente implicadas, eran interdependientes. La oposición quería su propio proyecto de democratización,

la ruptura. Sólo se integraría en un proceso de reforma cuando, además de tener conciencia de la imposibilidad de la ruptura a corto plazo, entendiera que el proceso constituyente que abría la reforma era una vía auténtica para la democracia; sólo en estas condiciones empezaría a otorgar crédito al gobierno reformista y a integrarse en el proceso constituyente. Pero, además, no se podía abrir un proceso constituyente sin ajustar la legalidad ordinaria para permitir un marco de libertades públicas y el reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos.

El Presidente del Gobierno pasa rápidamente a la acción¹. Los primeros gestos son verbales: su alocución televisada del 6 de julio contenía, para quien fuese capaz de leer sin reticencias, una adhesión clara al principio democrático y al proyecto de la Corona y abría esperanzas entre los reformistas que, en general, no eran reticentes. La oposición desconfiaba; esta desconfianza, comprensible, le hacía aguardar propuestas inmediatas sobre el método y, teniendo en cuenta que el único método válido era el propio (la ruptura democrática), oyó sólo lo que de respeto al orden, de prudencia y de

¹ Osorio, A., ob. cit. pg. 140: "Inmediatamente de la jura del Gobierno ante el Rey, comenzamos Adolfo Suárez y yo a cambiar impresiones y a tratar las líneas generales de actuación. Colaboraba intensamente en ello también Torcuato Fernández-Miranda, si bien nunca tuvimos una conversación a tres. Adolfo Suárez hablaba con éste y antes o después se reunía conmigo y, a fuer de sincero, se notaba mucho cuando era después. Es, por tanto, evidente que la inteligencia del Presidente de las Cortes estuvo presente en todo instante".

reconocimiento al pasado había en el discurso de Adolfo Suárez¹.

El segundo gesto "político-verbal" sería la declaración programática del nuevo Gobierno que el Presidente Suárez hizo pública el 16 de julio. Cualquier lector esperanzado, creyente en la sinceridad del nuevo Gobierno, hubiera retenido la siguiente frase: "El Gobierno expresa claramente su convicción de que la soberanía reside en el pueblo y proclama su propósito de trabajar colgadamente en la instauración de un sistema político democrático". Pero, en aquel tiempo, la oposición ni concedía créditos ni estaba para discursos. Quería, como es lógico, hechos².

¹ Texto íntegro en ABC, 7-7-76. En el discurso hay, claramente, un *compromiso con el futuro democrático* y una *voluntad de hacerlo de manera ordenada*. Hay voluntad de no asustar, de tranquilizar a los sectores conservadores. Es razonable suponer que los elogios a Carlos Arias no son expresión de sentimientos sinceros (claramente contradictorios con la actitud de Suárez como miembro de su Gobierno) sino expresión de una necesidad política animada por la prudencia y el buen sentido.

² Federico Abascal Gasset escribía en Cuadernos para el Diálogo (nº 169, 24-7-76): "El señor Suárez está obligado a cumplir sus promesas cada vez más alejado de las Cortes... Será difícil que don Adolfo Suárez se arriesgue a convocar nuevamente un Pleno para reformar las Leyes Fundamentales... Sólo queda, pues, al Gobierno el recurso de convocar un referéndum prospectivo de cuyo resultado, favorable a una decisiva democratización del sistema, podría obtenerse la fuerza moral imprescindible para congelar las Cortes", insistiendo en la tesis de alguien tan poco sospechoso de izquierdismo, y aún menos de marxismo, como Emilio Attard, futuro Presidente de la Comisión Constitucional del Congreso, que había ofrecido su solución en el Diario Las Provincias de Valencia, el 18 de julio de 1976: "Las actuales Cortes no darán su consenso a una reforma aceptable; las votaciones de la reforma del

Uno de los hechos más relevantes y exigidos con mayor vigor por la oposición era la amnistía. Y la amnistía planteaba problemas políticos y problemas jurídicos directamente vinculados.

El Presidente de las Cortes sabía, y ya se ha hecho constar, que la legitimación de la Monarquía requería un régimen democrático que exigía la integración de la oposición, en general, y de la izquierda, en particular. Sabía así mismo que sin una amnistía tal integración era imposible y que la amnistía era condición insuficiente pero necesaria. Pero, como luego documen-

Código Penal así lo acreditan y la declaración de intenciones (del Gobierno Suárez) está en contradicción con los dos tercios de señores que integran las Cortes prorrogadas. Para hacer buena la declaración de propósitos hay que prescindir de las Cortes y, pasando por encima de su enquistamiento operativo, dirigirse mediante referéndum prospectivo a la soberanía nacional, para que sancione la ejecución de la reforma constitucional que permita elecciones generales antes del 30 de junio de 1977, única fecha que fija calendario a los propósitos del Gobierno".

De nuevo la tesis del referéndum prospectivo, tan bien intencionada como ingenua. Ingenua por cuatro razones: Porque era probablemente ilegal (nos negamos a hablar de inconstitucionalidad porque las palabras conviene medirlas). Porque, en cualquier caso (nada más absurdo a estas alturas que un exordio dogmático sobre las posibilidades transformadoras de las Leyes Fundamentales) era percibido como ilegal por quienes tenían capacidad política, esto es, poder para impedirlo o, cuando menos, para infectarlo con el virus fatal de la ilegitimidad respecto al régimen franquista. Porque, en realidad, tal expediente político era inidóneo para abrir un proceso concreto y controlado, siendo, en el fondo, el pórtico de la involución o de la ruptura (más probable aquella que esta). Y finalmente, porque revelaba una vez más un terrible desconocimiento de lo que era el "régimen" a la altura de 1976, de lo que eran aquellas Cortes y de la verdadera estructura del poder en el seno del Estado.

taremos, quería la amnistía (y esta es una de las constantes de su visión política) sin quiebra de la legalidad, lo cual requería la reforma del Código Penal para destipificar los delitos políticos penalmente reprimidos. De otro modo, si se quería respetar la legalidad, sólo cabía el indulto, y éste ni era políticamente aceptable para la oposición ni resolvía los problemas de futuro, en la medida en que permanecían tipificadas como delictivas las mismas acciones realizadas por los indultados. Por ello, la rápida reforma del Código Penal era un paso indispensable y un gesto relevante.

Como ya hemos visto, la reforma propuesta por Antonio Garrigues, Ministro de Justicia del Gobierno Arias, había fracasado a pesar de que el Proyecto de la Ley reguladora del Derecho de Reunión, presentado por Manuel Fraga, había sido aprobado por el Pleno de las Cortes el 25 de mayo y el Proyecto de la Ley reguladora del Derecho de Asociación, defendido por Adolfo Suárez, lo fue el 9 de junio. El mismo día, por la tarde, el Proyecto de Ley modificadora de determinados artículos del Código Penal, relativos a los derechos de reunión, asociación, expresión de las ideas y libertad de trabajo, defendido por Garrigues y Díaz-Cañabate, fue devuelto a la Comisión.

Ni el discurso del Ministro, ni la defensa de la Ponencia, ni el Procedimiento de Urgencia, habían servido para que los procuradores dieran luz verde a una reforma penal que pretendía destipificar unas conductas

que quedaban reconocidas como derechos en las dos leyes anteriormente aprobadas.

El eje del debate no era otro que la posible legalización del Partido Comunista ya que mientras que estuviera castigado por la ley penal no sería posible su existencia como fuerza política en el aparato estatal. Por mucho que se hubieran reconocido los derechos de reunión y asociación políticas, las "asociaciones tipificadas como delito" nunca tendrían entrada en el sistema. Al término de aquel tenso debate, la Ponencia propuso someter a votación las líneas generales del Proyecto de ley y que la Comisión estudiase de nuevo los puntos más controvertidos del mismo, para que una vez emitido su Dictamen, fueran votados nuevamente por el Pleno¹. El Ministro de Justicia aceptó la proposición de la Ponencia temeroso de que fuera devuelto el Proyecto al Gobierno si se sometía a votación global el texto discutido; al menos salvaría la cara y la Comisión tendría que trabajar sobre las líneas generales aprobadas por el Pleno.

Durante los días 21, 22 y 23 de junio se reunió la Comisión de Justicia bajo la Presidencia de Licinio de la Fuente. Su Dictamen fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 28 de junio.

¹ Diario de Sesiones de las Cortes Españolas, Sesión Plenaria del 9-6-75, X Legislatura nº 27, pg. 144.

En el Dictamen de la Comisión se daba una nueva redacción a los artículos mas conflictivos sin cambiar en lo esencial su contenido. El punto más problemático, el nº 5 del Art. 172, quedaba así: Son asociaciones ilícitas "las que, sometidas a una disciplina internacional, se propongan implantar un sistema totalitario".

Al mismo tiempo la Comisión elevaba a la Presidencia de las Cortes, como sugerencia para ser sometida a la consideración del Pleno, una nueva redacción del punto 5º del citado Art. 172, por la que consideraba asociaciones ilícitas a "las que, por su objeto, programa, actuación o circunstancias, atenten a la dignidad o a la libertad humanas, o sean contrarias al pluralismo asociativo como medio para la participación política".

En el mismo Boletín Oficial¹ que se publicaba el Dictamen de la Comisión, la Presidencia de las Cortes convocaba sesión plenaria en Trámite de Urgencia, para continuar debatiendo la modificación del Código Penal, el día 6 de julio a las diez y media de la mañana.

Así estaban las cosas cuando Suárez fue nombrado Presidente de Gobierno. Por razones de tiempo, pues la composición del nuevo Gobierno no sería definitiva hasta el día 7 de julio, la sesión plenaria de las Cortes fue aplazada ocho días más.

¹ B.O. Cortes Españolas nº 1514, 28 de junio de 1976.

El 14 de julio se reunía el Pleno de las Cortes, para discutir y, en su caso, aprobar el Dictamen de la Ponencia sobre los puntos concretos que habían quedado sometidos al estudio de la Comisión.

La Reforma del Código Penal quedó aprobada en una sesión de tan sólo cuatro horas¹. Después de dar la bienvenida al nuevo Gobierno, comunicarse las bajas y las altas de procuradores, y de que estos juraran su cargo, se procedió a la tramitación del Proyecto de Ley de modificación del Código Penal con la intervención, en nombre de la Ponencia, de Francisco Escrivá de Romaní y de Olano que defendió el Dictamen de la Comisión y presentó, como sugerencia, la nueva redacción del punto 5º del artículo 172.

A continuación defendió el Proyecto de ley, en nombre del Gobierno, el nuevo Ministro de Justicia, Landelino Lavilla Alsina, que, en tono conciliador, insistió en la necesidad de aprobar la reforma sin manifestar preferencia alguna por los textos alternativos del artículo 172. El meollo de la cuestión era aprobar el Proyecto de ley, un proyecto lo suficientemente ambiguo como para satisfacer a los más reacios a la legalización del Partido Comunista pero que dejaba las vías del Tribunal Supremo y del Gobierno como posible cauce para su aceptación. No se podía entonces ser más explícito, entre otras cosas, porque ni el mismo Adolfo Suárez sabía como iba a

¹ Arriba, 15-7-76.

convertir en realidad la Reforma Política que le había sido encomendada por la Corona.

Finalizado el debate se iniciaron las votaciones, no sin que antes la Presidencia rechazase distintos escritos y peticiones, presentadas fuera del cauce reglamentario, aduciendo que era su obligación ineludible cumplir las normas y no ser nunca arbitrario al interpretarlas. Precisamente por esta razón decidió que la votación del Dictamen de la Comisión no se llevaría a cabo hasta que el Pleno manifestase su voluntad de someter o no a votación el texto alternativo de la Ponencia, que habría de ser considerado como un voto particular en virtud del Capítulo III, Título X del Reglamento de las Cortes. Decidida su toma en consideración por el Pleno, por 227 votos a favor, 203 en contra y 57 abstenciones, se procedió a la votación por el Pleno del voto Particular de la Comisión, siendo rechazado el nuevo texto sugerido por la Ponencia por 240 votos en contra. En ambas votaciones, el Gobierno, en línea con la postura mantenida por el Ministro de Justicia, se abstuvo.

Cuando, finalmente, se votó el Dictamen de la Comisión, quedó aprobado por 249 votos afirmativos, 174 en contra y 57 abstenciones¹.

¹ Diario de Sesiones del Pleno de las Cortes Españolas, Sesión del día 14 de julio de 1976. X Legislatura, nº 28.

La Reforma del Código Penal hacía posible la amnistía sin quiebra de la legalidad formal. El Presidente de las Cortes comenta en esos días¹: "Amnistía. Ha llegado el momento. Se puede otorgar ya que han dejado de ser delito las conductas que se van a amnistiar."

Cuando José Miguel Ortí Bordás² consulta al Presidente de las Cortes sobre la conveniencia de que la decisión de aprobar la amnistía sea sometida al Consejo del Reino, la respuesta de Torcuato Fernández-Miranda es rotunda: "no". El mismo explica las razones: la legalidad no lo exige y, además, hay una razón instrumental "No forzar demasiado los materiales de resistencia. ¿Gastados?". Lo que, en román paladino, significaba: no tirar demasiado de la cuerda sobre todo cuando no resulta imprescindible. Y concluye: "La amnistía la concede el Rey y la refrenda el Gobierno".

Suponemos que este documento hará reflexionar a quienes quisieron ver, en aquella época, una pugna entre el Presidente del Gobierno y el Presidente de las Cortes, atribuyéndole la decisión a aquel en contra de este. Nada más falso. Las discrepancias son posteriores y tienen tres causas: La primera es psicológica y se explica desde la pretensión de afianzarse matando al padre... lo que suele llamarse complejo de Edipo. Suárez, pensó que era capaz de volar sólo y lo hizo desde el momento en

¹ Testimonio de José María Bastián

² Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

que sintió que no necesitaba ni el asesoramiento ni la tutela del Presidente de las Cortes. Fue una actitud comprensible en un hombre inteligente y ambicioso. Cuestión distinta, sobre la que no queremos molestar a los lectores por su falta de trascendencia política, fue su comportamiento personal¹.

¹ A pesar de lo dicho, no podemos dejar de hacer un comentario sobre el testimonio que Osorio ofrece en sus Memorias (pg. 268): Domingo, 30 de enero <1977>. He hablado con Adolfo Suárez a medio día... Me ha explicado con cierto detalle los acontecimientos de estos días pasados; los asesinatos de los policías armados y los guardias civiles por los GRAPO... Al parecer, Torcuato Fernández-Miranda había sido partidario de declarar el estado de excepción, pero él no había querido...".

Sobre este testimonio no nos queda por menos que precisar dos puntos:

1) Suárez, animado por el éxito de "su" reforma y eufórico por el resultado del referéndum de diciembre, comienza a distanciarse de su mentor e inicia una campaña de veladas, y no tan veladas, insinuaciones para desmerecer a quien tanto debía a la vez que trata de mantener las apariencias ante el único que conoce la verdadera historia de su irresistible ascensión: "Si yo no estuviera agradecido a Torcuato sería un malnacido, Señor". (Testimonio de la Duquesa Viuda de Fernández-Miranda que estaba presente cuando Suárez pronunció aquellas palabras, en el Palacio de la Zarzuela, y que coincide con el de Gregorio Morán en "Suárez. Historia de una Ambición", pg. 322).

2) La insinuación de Adolfo Suárez en la conversación que Alfonso Osorio relata, comenzando con un precavido "al parecer", y que también Palacio Atard recoge, en los mismos términos de cautela, en la pg. 118 de su obra tantas veces mencionada, es rotundamente falsa (Además, no era la primera vez que Suárez actuaba así: según Osorio, pg. 177, Adolfo Suárez achacó al "expreso deseo" de Fernández-Miranda que, en la Ley para la Reforma Política, el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino figurase como designado por el Rey. Ya volveremos sobre esto, pero lo que aquí debe quedar claro es que aquella frase también dio pie a interpretaciones maliciosas y que los comentarios en contra no se hicieron esperar). Pues bien, volviendo al planteamiento inicial, Torcuato Fernández-Miranda no era partidario de declarar el estado de excepción y aunque no podemos hacer descansar esta afirmación en mas prueba que en nuestro testimonio, acaso éste quede reforzado por los hechos, por la negativa de Torcuato a proceder de semejante modo ante un

Las otras dos causas son políticas: En materia de descentralización territorial del poder, Torcuato Fernández-Miranda era radicalmente contrario al "café para todos" y sostenía, que había que dar solución política a los problemas históricos reales¹, y que era una imprudencia sin sentido diluir el problema facilitando el nacimiento de peculiaridades históricamente irreales. Era, en suma, partidario del reconocimiento de hechos diferenciales reales y contrario a la fabricación política de hechos diferenciales. La segunda discrepancia política estaba referida al sistema de partidos. Torcuato Fernández-Miranda veía a Suárez integrando y liderando a la derecha mientras Felipe Gonzalez² lideraba e

hecho notablemente más traumático políticamente como fue el asesinato de Carrero Blanco, por su escasa fe en las virtudes políticas de tales medios jurídicos y por su íntimo convencimiento de que tal declaración conseguiría no tanto incrementar el control del Gobierno sino la proliferación de incontrolados, los abusos sistemáticos y el alejamiento, seguramente irreversible, de la oposición de un proceso que había sido diseñado para acabar integrándola.

¹ Torcuato Fernández-Miranda jamás se opuso a la restitución de los derechos forales al País Vasco. Osorio, A., ob. cit. pg. 213.

² Testimonio de Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, Director de esta Tesis: "Fui testigo indirecto e involuntario confidente (no de un diálogo sino de un soliloquio o de una reflexión en voz alta de quién, al tiempo, me ignoraba pero no desconfiaba de mí) de los pensamientos y las preocupaciones del Presidente de las Cortes sobre el futuro político de España.

En aquella época (noviembre, diciembre y enero del 75-76) concluía yo mi tesis doctoral que me dirigía Torcuato Fernández-Miranda y que él quería que se la leyera personalmente.

De vez en vez abandonaba el despacho porque le anunciaban visitas: el Embajador de USA, el Embajador de la RFA...

integraba a la izquierda. Suárez se veía a sí mismo "segándole la hierba a los socialistas debajo de los pies" y haciendo una política "progresista" y de "centro izquierda" ¿Quién tenía razón? Ese es un juicio que no nos corresponde. Quede para la Historia y para los historiadores.

II. "CODA"

Hay en las estivales memorias de Miguel Herrero de Miñón -a causa, seguramente, de los rigores del estío-

No puedo pretender haber sido confidente de nada porque la discreción de Torcuato Fernández-Miranda era extremada, pero no pude evitar conclusiones de sus comentarios y sus preguntas.

Creo que le obsesionaba un tema: ¿A quién facilitarle desde el poder el liderazgo de la izquierda? ¿A Felipe González o a Enrique Tierno Galván? Desde luego para él, el Partido Comunista no era una opción aceptable. Había que legalizarlo pero, al tiempo, dificultándole el camino en la medida de lo posible.

¿Felipe Gonzalez o Enrique Tierno? El conocía a Tierno, le había votado en la oposición a Cátedra pese a las presiones de los ortodoxos del régimen: le respetaba intelectualmente... pero políticamente desconfiaba de él... (Sería arbitrario que yo tratara, ahora, de explicar las razones).

No puedo ir más allá, sin caer en subjetivismo arbitrario, de dar testimonio de que Torcuato Fernández-Miranda (cualquiera que haya sido su influencia: importante, trascendente, relativa o irrelevante) se inclinó rápidamente por Felipe Gonzalez y por el PSOE. Sólo puedo añadir algo cierto: tenía más confianza en la praxis política que en los dogmas académicos. E insisto en que todo esto es una percepción subjetiva de un testigo presencial que ni puedo documentar ni dar fe de la objetividad del juicio... sólo puedo dar testimonio de que desconfiaba menos de Felipe González que de Tierno Galván".

un punto de languidez y de autocomplaciente pereza que le incita a aferrarse a las viejas ideas (¡tan queridas y tan bien trabadas!) eludiendo el esfuerzo, ciertamente penoso cuando se acaba el buen tiempo y el mundo se agosta, de contrastarlas serenamente con los hechos. Mas, cuando hay sobra de talento y de autoestima, la pereza es limitada, emerge el salvífico orgullo y se reconstruye la historia aun a costa de dejar a la espalda un profuso sembrado de cadáveres de personas (cuya inmortalidad no es de este mundo), pero también de hechos, hechos contumaces con pertinaz tendencia a la resurrección.

Decíamos que, en sus estivales memorias, recoge Miguel Herrero, como sedicente síntesis de publicaciones anteriores, sus tesis sobre la reforma política, sobre cómo debió abordarse y sobre cómo se acabó abordando.

Reivindica, Miguel Herrero, en una primera fase de su exposición, la superioridad de sus planteamientos y el error de su rechazo. Después, en una segunda fase, su aceptación del resultado y su decisiva contribución a un proyecto equivocado. Siente, con extrema intensidad, su propia lucidez y su generosidad. Sufre, con resignada entereza, las mezquinas intenciones, el oportunismo y las ambiciones ocultas de los demás... Mas veamos.

1 - Miguel Herrero, como buen historicista, no podía hacer tabla rasa del pasado y el pasado eran 40 años de franquismo, las Leyes Fundamentales y un Rey que

accedió a la Corona previo juramento de lealtad. Por todo ello decía postular un tránsito "de la ley a la ley". Supongo que eso significaba un no a la ruptura y un sí al respeto a la legalidad formal¹.

2 - La oligarquía, representada en las Cortes, no podía ser vehículo para la transición². El único motor democratizador era el derivado del Principio Monárquico que sustentaba la legitimidad del Rey, y la única herramienta para ponerlo en marcha, su capacidad de acción, derivada del principio plebiscitario³.

3 - Descartaba por imposibles las vías que partían del escrupuloso respeto a la legalidad formal⁴.

4 - Descartaba también (con buen sentido en este caso) "otras vías", desde "las medidas de excepción" al "gobierno y reforma mediante Decreto-ley", porque "eran un tanto burdas y no carecían de riesgos para la Corona, que cargaría así con toda la responsabilidad no sólo

¹ Todo ello lo pretendía para "sustraer a la Monarquía del debate constituyente, exorcizar los últimos temores del Ejército... y garantizar el orden del y en el cambio" Pg. 61.

² Pg. 61.

³ Pg. 62.

⁴ Miguel Herrero "desaconsejaba el largo camino a través de la iniciativa del Gobierno, el dictamen del Consejo Nacional, la elaboración y aprobación de la Ley de revisión de las Fundamentales en las Cortes" (pg. 64).

inevitable y feliz de dirigir el cambio, sino con cada medida concreta de gobierno"¹.

5 - Su propuesta consistía, en realidad, en dos. Ambas pasaban por el protagonismo directo y descarnado del Rey: plebiscito prospectivo a partir de unas bases elaboradas por un Gobierno, tan poco representativo como las Cortes que eludía, o ejercicio directo del poder constituyente por ese mismo Gobierno, seguramente tan ilustrado como carente de representatividad, comprometiendo al Rey en algo sin probada aquiescencia popular y abiertamente contrario a las Leyes Fundamentales. Hay muchas formas de disparatar y no hay pruebas de que la populista sea menos dañina que la ilustrada. Ambas tienen un padre impresentable: el arbitrismo político.

¹ Pg. 64. Es curiosa la mezcla de lucidez, en el rechazo de medidas que amén de ilegales eran portadoras de clara erosión del Rey, y de ofuscación, en el mantenimiento de otra idea, no menos ilegal (al menos en el sentimiento prácticamente abrumador de los dirigentes del régimen) y no menos erosionante de la figura del Rey. La única diferencia, supongo, descansa en la entendible preferencia de lo mío sobre lo tuyo.

Lo que Miguel Herrero propugnaba era "el recurso del Rey al Pueblo, ya sosteniendo unas bases para la Reforma, ya un proyecto entero de Constitución". Es decir, una tan hermosa como extemporánea manifestación del Despotismo Ilustrado. Claro que, como se verá después, había también que mantener al Rey al margen de la erosión política y sería un grupo de notables el que elaboraría "la Constitución otorgada". Ni que decir tiene, como también se verá, que los notables los elegía don Miguel, desde su ontológica y paradójica condición de historicista poder fáctico, capaz de personificar el poder normativo de los hechos y erigirse en fuente esencial (histórica, eso sí) de "la opinio iuris seu necessitate".

6 - Utilizaba el Principio Monárquico como vía para constituir, no para devolver el poder constituyente. Lo que rechazaba de la reforma de Fraga no era el contenido sino el método, cuando en rigor, según creemos, Fraga acertaba en el método, respeto escrupuloso de la legalidad, y erraba en el contenido de la reforma, sustantivo y no procesal.

¡Oh, venturosa ambición de constituir!... Miguel Herrero lo reconoce: "Durante el mes de marzo elaboré para Garrigues cuatro largos informes sobre las vías de revisión constitucional, las normas sucesorias, la reorganización de las Cortes y un proyecto de texto refundido de las Leyes Fundamentales"¹.

Más adelante, expone su reunión con una serie de personas, el 30 de marzo del 76, para redactar un proyecto de Reforma que habría de seguir la vía plebiscitaria. El fue el ponente². "Se trataba de una ley de claves a plebiscitar en virtud de la Ley de Referéndum Nacional, en la que se establecían los principios básicos de una Constitución: derechos individuales reconocidos en la Convención Europea, Cortes elegidas por sufragio universal, responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes, autonomías de las partes sustantivas (sic) de la

¹ Pg. 68.

² Pg. 69.

Monarquía con personalidad histórica y poderes arbitrales (???) de la Corona".

Con independencia del método, el contenido seguía siendo constituyente: diseño de la forma de Gobierno, de la forma de Estado, y de la Jefatura del Estado (esto último en la ambigüedad). Pero además, y sobre todo, Ley de Bases para abrir un proceso constituyente protagonizado por notables y no por representantes legítimos del pueblo soberano.

Según Herrero¹ fue Adolfo Suárez quién "en una reunión restringida el 7 de abril" dio la puntilla al intento. "La principal conclusión de todo aquello", añade Herrero, "había de ser el empantanamiento de la reforma y la crisis del primer Gobierno de la Monarquía, de donde había de surgir el liderazgo del propio Suárez, del cual él mismo estaba seguro muchos meses atrás". Malintencionada afirmación, ¡¡Muchos meses atrás!! ¿Cuántos meses avalan esa visión conspiratoria, y malévola, de las intenciones ajenas? ¿"Muchos"?, al menos serían varios: acaso febrero... enero... ¿diciembre incluso? Hay muchas formas de escribir la Historia. Esta no es la más recomendable.

7 - Miguel Herrero fracasó la primera vez: no consiguió durante el Gobierno Arias hacer prevalecer sus planteamientos. Pero siguió a la carga.

¹ Pg. 69.

En el Gobierno Suárez, Lavilla, Ministro de Justicia, le nombró Secretario General Técnico. Su paso por el Ministerio lo valora Herrero con su consabida prudencia y modestia: "Si ahora recuerdo pormenorizadamente la experiencia en el Ministerio es porque pese a la aparente modestia de mi condición (sic), fue decisiva no sólo para mi vida, sino creo también para la transición"¹.

"Hoy -continúa Herrero en su ególatra reivindicación- son muchos los que pretenden arrogarse la autoría <seguramente ninguno con tan apasionada exclusividad como la suya> de la reforma que hizo posible la democracia, pero los documentos (???) muestran que, como Lavilla recordara recientemente, si el impulso lo dio el Presidente Suárez, la instrumentación técnica que posibilitó su ejecución se llevó a cabo en el Ministerio de Justicia. Este departamento fue, sin duda, el buque insignia de una empresa en cuyo puente de mando estuvo siempre el Ministro y, como él mismo ha dicho, cuya sala de máquinas dirigía yo. Hice de amanuense y pedagogo, de inspirador, ideador y ejecutor, todo a la vez..."² Bien. No conviene al buen gusto ensañarse con el ridículo ajeno...

¹ pg. 72. Nótese, lo notará cualquier lector atento, que la transición fue, al menos hasta la aprobación de la Ley para la Reforma Política, un continuo negar las ideas de Miguel Herrero como él mismo reconoce. Pese a lo cual, negado y renegado, siguió siendo, al parecer, protagonista decisivo.

² Pg 72.

Al parecer, el gran inspirador del cambio es aquel cuyos métodos fueron rechazados. Al parecer, el impulso político lo dio Adolfo Suárez y no el Rey.

Es de justicia reconocer que la capacidad política y la habilidad de Suárez fueron decisivas en la ejecución del proyecto de Reforma, pero Suárez, al menos hasta agosto del 76, no sabía con claridad como hacer lo que tenía que hacer; estaba desorientado, entre otras cosas por la pertinaz obsesión de Herrero por el "Referéndum prospectivo" que su Consejo de Ministros rechazaba, que el Presidente de las Cortes no admitía sino como último cartucho o como medio de presión, y que a Su Majestad el Rey le horrorizaba. Cuando el Presidente de Gobierno "supo" como hacer "lo que tenía que hacer" actuó con eficacia y brillantez, pero la respuesta a sus vacilaciones no se la dio precisamente la lectura improbable del "Principio Monárquico", sino un breve texto y largas conversaciones con el Presidente de las Cortes.

Respecto a la condición de "inspirador, ideador y ejecutor, todo a la vez" de la Reforma, conviene situar las cosas en sus justos términos. El diseño de la Reforma ni lo inspiró, ni lo ideó, ni lo ejecutó Miguel Herrero. Y ni el Rey ni el Presidente de las Cortes se ocuparon de las teorías de Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, hasta que la reforma estuvo decidida y preparada. A partir de aquí, sería injusto desconocer la influencia de Lavilla, y de Herrero a su través, en el perfeccionamiento técnico de los instrumentos de la Reforma y en muchos aspectos de

su ejecución como, por ejemplo, el desarrollo normativo de los principios electorales contenidos en la Ley para la Reforma Política. Sosiego pues, sosiego y *sindéresis*¹.

Pero antes de dedicarse a perfeccionar el fruto y la causa de su fracaso (nos referimos por supuesto a la Ley para la Reforma Política), Miguel Herrero retorna a la voluntariosa defensa de sus tesis de ilustrado arbitrista (ilustrado porque lo es, y no sólo por erudito sino también por racionalista, en grado sumo; arbitrista porque lo es siempre un racionalista enmascarado de sedicente historicista), a las tesis de un dignísimo

¹ Además, afirmar como hace Herrero que en aquel Gobierno era Lavilla el único jurista "aureolado de prestigio", nos parece, cuando menos, con la mayor estima intelectual hacia Landelino Lavilla, un exceso de amor, no sabemos si filial, fraternal o paternal, ya que en aquel Consejo de Ministros se sentaba algún ilustre Abogado del Estado y, sobre todo, un verdadero Maestro del Derecho como don Aurelio Menéndez (Posteriormente Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales 1994). Por lo demás, también nos parece inexacta la siguiente apreciación de Herrero: "Nunca se ponderará bastante la influencia que Lavilla tuvo sobre esta primera fase de la transición, suscitando, apoyando, depurando y llevando a cabo las intuiciones reformistas del mejor Adolfo Suárez". A parte de la retórica expresión de afecto personal (retórica porque sí se pondera la trayectoria admirable y las importantes aportaciones del Ministro Lavilla a la transición, por más que Herrero se empeñe en convertirlas en aportaciones suyas y en hacer del Ministro un portavoz de su Secretario General) y dejando aparte también la afirmación, seguramente certera, de que aquel fue el "mejor Suárez", no parece sostenible hacer girar el proceso de Reforma sobre las "intuiciones políticas" de Adolfo Suárez. Seguramente, y de ello hablaremos, hubo algo más que intuiciones y acaso el Rey, Torcuato Fernández-Miranda, el Marqués de Mondejar y otras muchas personas, tuvieron algo que ver con lo que, sin duda, fue algo más que una intuición.

heredero de los grandes arbitristas de nuestro fecundo siglo XVIII.

El 20 de julio, nada más tomar posesión de la Secretaría Técnica del Ministerio de Justicia¹, mantiene una "larga conversación" con Lavilla en la que vuelve a insistir en su idea de utilizar como palanca del cambio "el Principio Monárquico". Según Herrero el Ministro asumió sus tesis que consistían en un Referéndum "praeter" constitucional² de carácter prospectivo, en el que el Rey, eludiendo las previsiones del artículo 10 de la Ley de Cortes y reinterpretando desde la soledad doctrinal³ la Ley de Referéndum Nacional, consultaría a la nación sobre el alcance de la reforma.

El mecanismo del cambio propuesto por Herrero era manifiestamente ilegal pero, sobre todo, era políticamente imposible.

La legalidad de la primera fase, el referéndum prospectivo, podía ser discutida y Herrero la planteaba

¹ Pg. 79.

² Es decir, un plebiscito, por mucho que Herrero impute la diferencia a sofismas inconsistentes del Presidente de las Cortes, aun traicionándose, porque él mismo habla de "principio plebiscitario", con lo que sume en confusión una terminología que pretende esclarecer con la misma suficiencia que él imputa a su autor.

³ Soledad porque no era aceptada por los juristas "del Régimen" y porque la oposición empeñada en la ruptura, pasaba olímpicamente de tales sutilezas.

con evidente sutileza jurídica. Empero, la finura en el análisis jurídico no determina la lucidez política. La segunda fase de su propuesta era abiertamente ilegal y políticamente descabellada.

La primera fase era un referéndum prospectivo, formalmente no vinculante, que habría de traer como consecuencia, el silencio del representante formal (las Cortes) porque había hablado el representado (el pueblo)¹.

Se supone que el autor da por hecho el triunfo del referéndum porque no dedica ni un átomo de energía a analizar políticamente los riesgos, la contingencia del fracaso ni los posibles "boicots" a su proyecto. ¿Cómo vencería un Rey, aún débil, la eventual oposición de las Cortes, de una parte sustancial del aparato del Estado, de amplios sectores del Ejército...? ¿Cómo lograría implicar en dicho referéndum a las instituciones, al pueblo, a la oposición antimonárquica...? Mas ¿a quién importaban tales minucias frente a la oronda brillantez de la propuesta?

Triunfante tan imposible referéndum, la segunda fase era, no ya radicalmente ilegal (y es claro que la legalidad sólo interesaba como vehículo de orden y fortalecimiento de la legitimidad del Rey frente a los

¹ Pg. 80.

poderosos sectores que, precisamente, se aferraban a la legalidad) sino políticamente disparatada.

Recordemos que la primera fase de la tesis de Herrero consistía en un plebiscito prospectivo al pueblo, protagonizado directamente por el Rey¹ (a partir, por supuesto, de los textos de Miguel Herrero) que debía versar sobre temas muy concretos: "Nuevas normas sucesorias" (primer ejercicio directo y Bonapartista del poder constituyente por quien carecía de toda legitimidad para constituir), "Congreso elegido por sufragio universal, adhesión a la Convención Europea de Derechos del Hombre y restablecimiento de las autonomías históricas".

Triunfante por hipótesis tan costoso referéndum (¡Plebiscito!, una es fiel a sus raíces intelectuales), en el que se da por supuesta la integración de la izquierda, el entusiasmo de la derecha y una amplia participación popular, comenzaría la segunda fase.

En ella el Rey tendría, desde la maravillosa adhesión popular, manos libres para organizar un elitista, altruista y no probadamente representativo proceso constituyente.

¹ Pg. 68.

El Rey desarrollaría este proceso constituyente¹ "mediante su Gobierno, oídos el pleno del Tribunal Supremo y la Comisión Permanente del Consejo de Estado". Parece como si en todo funcionario público, por más alto, selecto, sutil e ilustrado que sea, latiera el alma de un impenitente burócrata. ¡Se desprecian las Cortes pero se apela al Tribunal Supremo!

Pero aún hay más. Desde los, sin duda, doctos pero escasamente democráticos consejos del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado, la acción constituyente se encomendaría a una Comisión Regia, a un grupo de notables tan representativos (y esta irónica afirmación queda demostrada por los hechos) como José María Gil Robles, Ruiz-Giménez, Fueyo, Castiella, García de Enterría, etc.

La última fase de la transición estaba cantada: un pueblo entusiasmado, rotas las manos por el vigor del aplauso, aprobaría en Referéndum tan filantrópica Carta otorgada.

Quizás sea fácil rebatir, a toro pasado, lo que son hijos del ingenio y no del genio. Quizás a estas alturas parezca evidente que el Rey no podía saltarse la legalidad con tamaña donosura sin comprometer su propia posición y con la suya la de todos. Quizás parezca evidente que la izquierda jamás se hubiera integrado en

¹ Pg. 68.

tal aventura sin saberse coprotagonista (aparte las dificultades de sentar en la misma mesa a algunos de los propuestos para la Comisión Regia). Quizás parezca evidente que si la izquierda se hubiera integrado en esos términos la derecha hubiera estallado y el Estado con ella. Quizás parezca evidente que el 23-F, en vez de en el año 81, hubiera estallado y con probable éxito en el 77. Quizás parezca evidente que España sería hoy, en el mejor de los casos, una República (y que nadie se frote las manos, pues repúblicas son Somalia, Sudán o Corea del Norte e incluso, si en verdad existiera, Bosnia-Herzegovina). ¡Notable tarea para un sedicente historicista!

En fin, a partir de aquí, las ensoñaciones de Miguel Herrero se desbocan en un frenesí narcisista. Dice, y no es cierto como veremos, que "el 12 de agosto el referéndum prospectivo parecía decidido".

Pero la imaginación es libre. Al parecer, Herrero, convencido del éxito de su propuesta, pasó "diez días de ensueño" y escribe: "Tecleaba desde el amanecer, acompañado del trinar de muchos pájaros, comentaba con mi mujer el avance de mis trabajos paseando entre pinos y jaras al son de infinitas chicharras. Creí que el destino de España estaba entonces en mis manos y si la realidad me desengañó poco después, el trabajo intenso de aquellos días no dejó de dar su fruto en ulteriores tareas ni es algo que yo olvidaré jamás"... "Sentirse -añade- órgano de la conciencia jurídico-política del

propio pueblo e intérprete de su necesidad histórica es, creo yo, lo más a que puede aspirar un ciudadano que, además, pretende como era mi caso, ser jurista histórico y político demócrata".

Nadie debe dudar de su realidad de político demócrata ni de su conciencia de jurista histórico, pero hay una pequeña diferencia entre el ser y el sentir, entre la conciencia y la existencia, es decir, la experiencia.

Los sueños de Herrero, que comprendemos y que en cuanto sueños (hijos libres del espíritu subjetivo) respetamos, fueron, al parecer, rotos por el proyecto de Torcuato Fernández-Miranda en la reunión del Consejo de Ministros del 24 de agosto.

Desconocemos las fuentes de información de Herrero, pero creemos que no fue el "Proyecto de Fernández-Miranda" el que rompió sus sueños sino que estos nacieron rotos. Su planteamiento nunca fue el de la Corona (a él, historicista anti-institucionalista, le gustaría más "el Rey"), nunca tuvo el aval de la Presidencia de las Cortes, y nunca fue verdaderamente apoyado (cualquiera que fuese su percepción subjetiva) por un Adolfo Suárez dubitativo pero, en aquel tiempo, en perfecta sintonía con el Presidente de las Cortes. Debe saber Herrero que sus tesis fueron radicalmente derrotadas en el Consejo de Ministros del 10 de agosto.

El caso es que el Presidente del Gobierno, el día 24 de agosto, puso sobre la mesa el Proyecto de Torcuato

Fernández-Miranda¹ que fue aceptado con entusiasmo y con unanimidad (por primera vez, con unanimidad) por aquel Consejo de Ministros. Todos los Ministros vieron que al fin se abría una salida razonable... pero sobre todo vieron que, además de razonable, era una salida avalada por la máxima magistratura del Estado y la mayoría consideraba que era posible. Quede claro que los pocos reticentes cuestionaban su viabilidad, no su idoneidad si fuera posible. Y lo fue.

Aquel texto suponía, como bien reconoce Herrero², un giro importante "si no en la meta de la Reforma, sí en el procedimiento". Desde luego, lo era. Suprimía toda veleidad de asumir desde arriba legitimidades presuntas y no contrastadas. Suponía abandonar toda tentación de constituir desde arriba, de otorgar, una vez más, al pueblo una sedicente constitución hija de la razón de los notables y no de la voluntad del soberano.

Mas para Herrero era, al parecer, otro error³: "La pretensión de hacer pasar la reforma de las Leyes Fundamentales a través de todas las instancias previstas específicamente para evitar su modificación, me parecía harto difícil". Hay en este párrafo la única prueba cierta de la condición historicista del autor, pues historicismo

¹ Pg. 83.

² Pg. 83.

³ Pg. 83.

es, en este caso, hacer prevalecer la voluntad histórica del legislador sobre las potencialidades objetivas de la Ley. Si Don Juan Carlos hubiera sido "historicista" (en este vulgar sentido) jamás hubiera jurado los Principios Fundamentales del Movimiento. Y si los juró es porque creía en algo tan obvio como la capacidad de la norma de objetivarse y trascender a la voluntad de sus autores.

"A todos - añade Herrero - dije lo mismo. La vía elegida era la más difícil en el procedimiento, las más aleatoria en el resultado y jurídica y políticamente innecesaria".

Resulta sorprendente hasta que punto, un alto burócrata del Estado, desconocía su estructura de poder. Acaso esto deba honrar a quien ha probado su escasa implicación en el proceso político del franquismo, pero tal distanciamiento estético no acredita su lucidez política ni su capacidad de análisis. Sólo prueba que estaba políticamente distanciado del franquismo. Pero eso es cuestión para la ética y no para la estética.

Hay en este análisis un profundo desconocimiento de la realidad política de España y una profunda ignorancia de lo que se estaba haciendo: La estrategia del Rey de apoderarse de los centros de poder (acción sobre el Consejo del Reino, acción sobre las Cortes) para estar en condiciones de devolver un poder del que carecía cuando lo asumió formalmente. En cualquier caso, los hechos hablan por sí solos. Debe tener en cuenta, no obstante, el egregio funcionario (puestos a hablar en

términos historicistas) que su actuación, hasta septiembre de 1976, no sólo no facilitó la transición sino que la dificultó, cómo la dificultó Gil Robles desde su comprensible escepticismo. Pero, al cabo, don José María tiene la ventaja de no haberse sentido jamás artífice del advenimiento de la democracia, sino sólido condicionamiento desde su inequívoca y enérgica oposición a la dictadura.

La tesis obsesiva del referéndum prospectivo nunca fue un camino a seguir sino una dificultad a evitar. Hay que reconocer que fue influyente, porque creó algunos problemas adicionales, felizmente superados.

Tiene Herrero un fugaz rasgo de modestia¹: "¿Me equivoqué? - dice -. Tal vez". Falsa pregunta de retórico. No se equivocó. Baste para acreditarlo las reflexiones ulteriores² donde se exponen profusamente las evidentes ventajas de su método. No entramos en ello porque no rebatimos opiniones sino hechos. El que el método de Herrero fuera mejor es una tesis tan indemostrable como irrefutable. Lo que sí es demostrable es que el método propuesto funcionó, que trajo la democracia, que logró la aceptación general de la Monarquía, la integración casi generalizada de la derecha y la izquierda en un marco constitucional, la progresiva (aunque lenta y dolorosa) integración de lo que entonces se llamaba "poderes

¹ Pgs. 83-84.

² Pg. 84 y ss.

fácticos", la construcción, en suma, de un poder institucionalizado, civil, temporal, estable y democráticamente legitimado.

Mas estábamos en los días en los que se quebraron los sueños de don Miguel. Fue el día en que el Consejo de Ministros, por unanimidad y entusiasmado, abrazó el proyecto Fernández-Miranda que rompía un mes de "impasse" e indeterminación. Herrero no logró digerir la brusca ruptura de sus delirios de racionalista enmascarado, y escribe¹: "Lo cierto es que la vía de revisión por etapas, adoptada por iniciativa de Torcuato Fernández-Miranda, devoró a su muñidor, llevó a resultados muy distintos de los que ingenuamente alguno de sus defensores esperaba, y lanzó al protagonismo a una nueva clase de políticos entre los que yo habría de encontrarme". Es lamentable que el discurso de Herrero acabe siempre en yo.

Merecen estas frases algún comentario que queremos ordenar con el rigor lógico de la aritmética:

1 - La reforma Fernández-Miranda (la que triunfó) no era una reforma por etapas. Era la única reforma de acto único: devolverle la soberanía al pueblo mediante un proceso electoral libre para que los representantes legítimos del pueblo constituyesen a su antojo. Lo que, por ventura, y con la importante contribución de Herrero, hicieron muy bien.

¹ Pg. 85.

Lo que era una reforma por etapas era precisamente lo que Herrero proponía: Nada menos que tres fases para que el pueblo asumiera la soberanía. Primera, una Ley de Bases hecha por un gobierno no representativo (inspirada por Herrero que, hasta donde sabemos, tampoco era representativo). Segunda, Referéndum prospectivo (es decir, no vinculante jurídicamente aunque políticamente condicionante) convocado por un Rey que actuaba con cuestionada legitimidad y al borde de la legalidad. Tercera, Constitución ilegalmente elaborada por una Comisión Regia carente de toda representatividad, salvo la presunta en la imaginación de Herrero. (Que esto fuera un verdadero mecanismo de integración política y de garantía del orden social, es un hijo del delirio de la razón antihistórica, pero eso sí, sedicentemente historicista).

2 - Miguel Herrero es un hombre, no sabemos si culto, pero sí, ciertamente, erudito. Razón por la que no ignora el significado del término muñidor: "persona que gestiona activamente para fraguar intrigas".

Afirmar que Torcuato Fernández-Miranda fue devorado por sus intrigas no es sólo injusto (afirmación que sería comprensible en los sofocos del hastío) sino que además es absurdo. Torcuato Fernández-Miranda diseñó un método de transición junto al Príncipe de España durante muchos años. Lo llevó a efecto. Lo consiguió. Tuvo la colaboración eficaz de Adolfo Suárez...

y llegó un momento en el que, al sentirse más obstáculo que cauce, dimitió.

3 - Hablar de ingenuidad es hablar de honestidad. Yo no sé si Torcuato Fernández-Miranda fue ingenuo (aunque los terminos de ingenuo y muñidor no son fácilmente conciliables), lo que sí sé es que no puso obstáculos al futuro, lo asumió y lo respetó. Hace falta un cierto valor moral para aceptar el desplazamiento sin predicar el apocalipsis o ceder a la tentación narcisista de destruir la propia obra, o de seguir defendiéndola más allá de toda evidencia.

La frustración de Herrero, nacida del convencimiento de que se había optado - en contra de su criterio - por el peor de los caminos, duró poco y "tras rechazar la atractiva tentación de dimitir, me dediqué a mejorar el Proyecto de Ley de Reforma, cambiándole incluso el nombre, y a preparar su tramitación y consecuencias"¹

Sepa Miguel Herrero tres cosas, una vez más aritméticamente ordenadas:

1 - Ni una sólo de sus estimables aportaciones hubiera prosperado sin la aquiescencia del Presidente de las Cortes, a quien, no solo no le importó, sino que recibió con agrado el cambio de "Ley de" por "Ley para" que reponía con mayor precisión a sus ideas vertidas

¹ Pg. 86.

con alguna premura en unos folios que eran respuesta a la inactividad de un Gobierno paralizado, entre otras cosas, por la "pertinaz" propuesta del referéndum prospectivo.

2 - Su tramitación (la del proyecto de Ley) estaba preparada desde hacía mucho tiempo, y sus intervenciones (las de Herrero) en este campo, fueron cualquier cosa menos decisivas.

3 - Sus mejoras al proyecto son indudables. No tan decisivas como él pretende y como tendremos ocasión de demostrar, pero indudables. Y por ser mejoras fueron asumidas con reconocimiento y con aprecio.

4 - Su contribución a la preparación de "las consecuencias" fue importante. La suya y, suponemos, sobre todo la de su Ministro, Landelino Lavilla. Entre ellas cabe destacar su aportación al Decreto-ley de medidas electorales. Así lo entendió Torcuato Fernández-Miranda. Lo valoró y lo agradeció. Se puede ser un gran jurista y un deficiente político... ¿Se puede o se suele? En fin, siempre hay excepciones para todo.

"El caso es que el mismo día 24 de agosto - dice Herrero - Lavilla me entregó el borrador de la Ley Básica de la Reforma Política en la que, incluso, la terminología era trasunto fiel de una confusa politología. Mi primera tarea fue, pues, depurar aquello de excrecencias pseudodoctrinarias, de anomalías técnicas y, en la

medida de lo posible, de lo que a mi juicio eran inconveniencias políticas"¹.

Comprendemos el escaso amor de Herrero hacia un proyecto que venía a quebrar sus incomprensibles sueños. Incomprensibles pero, al cabo, sueños y suyos.

Comprendemos su voluntad y su afán en depurar técnicamente el proyecto, pues, en definitiva, ése es el destino de todo proyecto de ley y el valor de las acciones colectivas.

Nos queda por entender en que medida supo rectificar "una confusa politología" y cuales eran "las excrecencias pseudodoctrinarias". Más allá de los abyectos calificativos, gratuitos y apodícticos, podemos aproximarnos a las grandes aportaciones de Herrero. Pero eso sí, no con narcisista y despectivo espíritu destructor, sino con afán de documentar los hechos: lo que Herrero (¿acaso Lavilla?) aportó y lo que sin fundamento dice haber aportado.

Pero primero dos preguntas: ¿Cree de verdad Miguel Herrero que un proyecto de ley respecto al que había que censurar a su autor, por "sus excrecencias pseudodoctrinarias" y "por su confusa politología", podía transitar por "el peor de los caminos posibles", camino que manejaba el autor de tal excrecencia? ¿Cree Miguel Herrero que algunas de sus sugerencias, una sola, pudo

¹ Pg. 86.

prosperar sin el consentimiento del padre de la excrecencia?

Ahora veamos las aportaciones de Herrero (¿acaso de Lavilla?) y situémoslas en su justo nivel.

Ante todo conviene diferenciar, puesto que Herrero las mezcla, las propuestas que fueron rechazadas y aquellas que de verdad influyeron en el perfeccionamiento del texto original. Así podrá conocerse el verdadero alcance de tan decisivas, al parecer, aportaciones.

Herrero se atribuye las siguientes mejoras, a partir de su pertinaz e inútil insistencia en las viejas tesis conocidas.

1 - Según dice, insistió en "eliminar el farragoso preámbulo que encabezaba el borrador"¹. Curiosa y fracasada pretensión. El preámbulo fue retirado, como veremos posteriormente, mas no por el negativo juicio que merecía a Herrero, sino por decisión personal de su autor, habida cuenta de que ya había cumplido su función de mostrar las intenciones últimas de la ley y amenazaba en convertirse en un obstáculo innecesario en la fase de tramitación ante las Cortes.

Ignoramos, porque no se explica, el porqué del juicio de farragoso con el que Herrero califica un

¹ Pg. 86.

preámbulo que fue abrumadoramente enjuiciado como el mejor exponente de la voluntad democratizadora de la Ley y cuya retirada estratégica fue recibida con consternada desolación por la mayoría de la oposición democrática. Acaso hubiera en el contenido del preámbulo un planteamiento ante el que el probado ego de Herrero se sintió, al tiempo, despojado y negado.

Despojado del monopolio del sentido histórico (y quede claro que para operar con sentido histórico no hay porque ser historicista, ni el historicismo confeso garantiza por sí solo el menor sentido histórico) porque ese preámbulo era una llamada al combate frente al idealismo ahistórico que pretende construir el futuro desde la ignorancia de los condicionamientos del presente y del pasado, que pretendía hacer tabla rasa de cuarenta años de Historia y de una estructura de poder, todo lo ilegítima que se quiera, pero firme como una piedra en términos de Durkheim.

Negado, porque el preámbulo da la puntilla a las tesis, tan queridas y tan tenazmente perseguidas, de Miguel Herrero; porque en el preámbulo se destaca que la democracia exige que nadie hable por boca del pueblo, que nadie se arrogue una legitimidad no probada, que nadie haga valer una representatividad no contrastada. Que, por ello, la reforma sólo podía ser, para resultar genuinamente democrática, una reforma procesal que abriese la convocatoria de unas elecciones libres. El resultado de las elecciones dictaría los pasos posteriores, abriendo, en su caso, aunque previsiblemente, un proceso

constituyente. Nada más alejado a esta tesis que la reforma desde arriba, la Carta otorgada, en sus bases por el Gobierno (eso sí, con el dictamen nada menos que del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo) y en su desarrollo por una Comisión Regia nacida de representatividades tan presuntas como dudosas pero, eso sí, erigidas, por la probada intuición política de Herrero, en espectro representativo del arco político español.

2 - Su segunda aportación¹ consistió en "marginar lo más posible al Consejo del Reino". "Entre otras depuraciones técnicas - de menor alcance pero muy significativas - figuraba la *marginalización* del Consejo del Reino, al hacer desaparecer del cuerpo de la Ley toda referencia al mismo y regular por vía transitoria su composición"² No sabemos si el Consejo del Reino llegó a ser "marginalizado", lo que sí es cierto es que fue marginado del articulado de la Ley. De lo que cabe dudar es que tal marginación, frente a la que el Presidente del Consejo del Reino no libró batalla alguna, fuera "muy significativa". Lo será para quien considere la Ley para la Reforma Política un acto constituyente material y la institución del Referendum Consultivo llamada a perdurar. Carecerá de toda significación para quien, entendiendo la Reforma como meramente procesal, entendía la institución como un último "cartucho",

¹ Pg. 86.

² Pg. 89.

destinado a arropar la iniciativa del Rey, para el indeseable supuesto de un atasco constituyente en las Cortes. Jamás pensó el Presidente de las Cortes que el Consejo del Reino, si todo salía bien, estuviese llamado a perdurar. Pronto percibió que la gran mayoría de los procuradores no veían con simpatía una institución que no controlaban, del mismo modo que no le veían con simpatía a él mismo. Por ello no planteó el menor problema en la supresión del trámite, no vinculante, ante el Consejo del Reino. Lo importante era la posibilidad de ese referéndum como última carta del Rey. Lo demás era accesorio, cuestión técnica y escasamente relevante.

3 - La siguiente pretendida aportación fue en realidad una pretensión fracasada: suprimir el bicameralismo¹. Especula Herrero con las razones del bicameralismo, que, a su juicio no eran otras "que el disfraz, sino la inhibición, de la misma condición constituyente de las Cortes democráticas en la mentalidad (sic) del profesor Fernández-Miranda". Si analiza Herrero, con algún distanciamiento respetuoso, la realidad de los hechos, acaso acabe por comprender que es precisamente la tesis de Fernández-Miranda la que reclama de modo intransigente un inevitable proceso constituyente. Relea el "farragoso" preámbulo. Reflexione sobre el porqué de su oposición a la reforma desde arriba, al Referéndum prospectivo, a las constituciones de notables, a la Comisión Regia. Quien impone su criterio a favor de abrir cauces procesales a la soberanía

¹ Pg. 87.

del pueblo o es un disparatado lunático (confío que no sea éste exactamente el juicio que Torcuato Fernández-Miranda merecía a Herrero) o ha previsto y asumido las inevitables consecuencias del cauce que abre. Desde luego, estaban previstas y asumidas, y basta para comprobarlo leer con serenidad, abandonando brevemente el orgullo en el umbral de la lectura, el texto inicial. Ese texto que despejó el laberinto de dudas en que Suárez estaba sumido y que entusiasmó al Consejo de Ministros.

Cuestión distinta es que Herrero asuma, tan dogmática como acríticamente, la tesis clásica revolucionaria del unicameralismo constituyente. Es una tesis que ni avalan los hechos ni tiene más fundamento que su contraria. Pero no queremos perdernos, aquí y ahora, en un complejo debate sobre la Teoría de la Representación y el ejercicio del Poder Constituyente. En otro momento.

Cuestión distinta es que se quisiera, se tuviera necesidad política, de dar apariencia de continuidad, de tranquilizar, de alejarse de las exigencias procesales de los rupturistas. Pero estas son cuestiones que además de talento jurídico requieren conocimiento y sensibilidad política. Al Estado franquista se podía intentar conocerlo desde dentro o desde fuera. Quienes lo conocían desde fuera lo conocían francamente mal (no me refiero desde luego ni a sus orígenes, ni a su sentido ideológico, ni a sus hechos históricos, sino al verdadero entramado del poder). Pero entre los que lo conocían desde dentro,

había quien lo conocía desde el corazón y quien desde el consejo. Nos referimos, naturalmente, al corazón del poder y al Consejo de Estado.

También cuestión distinta es que, como justamente denuncia Herrero, los constituyentes diseñaran posteriormente un bicameralismo inadecuado y deficientemente articulado. Mas, según creemos, Torcuato Fernández-Miranda no formó parte de la Comisión Constitucional.

Lo que sí fue una aportación, debida a Herrero puesto que él lo dice, fue la eliminación de los elementos de representación corporativa del Senado. Aquí hubo una mejora importante y en el buen camino.

4 - También se siente protagonista de las decisiones electorales. Conste que no se discuten las aportaciones, que entendemos (y entendía Torcuato Fernández-Miranda) muy estimables, de Herrero al desarrollo de la Ley para la Reforma Política mediante el Decreto-ley de medidas electorales, que era, que fue seguramente, una adecuada respuesta a los problemas que planteaban unas primeras elecciones libres. Lo que ocurre es que, con notable desmesura, se arroga el mismo protagonismo en lo que se refiere a las decisiones tomadas directamente por la Ley de Reforma, de la que aquel Decreto-ley trae causa.

Afirma Herrero¹ que el Gobierno sostuvo desde el principio "criterios favorables a la representación proporcional" y después escribe: "Yo sugerí un sistema mixto inspirado en el alemán... Al final prevaleció una referencia a criterios proporcionales en el Congreso..."

Aborda a continuación, el enfrentamiento político en el debate en las Cortes y afirma con rotunda apropiación, carente de matices, que en la Ley para la Reforma Política "sus autores nos habíamos decantado por la proporcionalidad"². A su juicio -a juicio de Herrero- "se debe a Alfonso Osorio el haber llevado al ánimo de Suárez la decisión en pro de la proporcionalidad"³. "En todo caso -concluye sin el menor atisbo de retórica sofista-⁴ la razón última que obligó a adoptar la representación proporcional <fue>... la dificultad de trazar un mapa de distritos electorales uninominales".

Hay alguna cosa que Herrero debe recordar y alguna otra que debe saber. Debe recordar que la exigencia de un sistema proporcional proviene de la disposición transitoria del texto inicial. Ha de saber que no se modificó no sólo porque "sus autores", como se

¹ Pg. 88.

² Pg. 91.

³ Pg. 91.

⁴ Pg. 92.

postula Herrero, se hubieran decantado por la proporcionalidad, sino porque, además, su autor jamás aceptó transigir sobre algo que consideraba esencial por las razones que se expondrán más adelante. Con el mayor respeto a la influencia, siempre ponderada e importante, de Alfonso Osorio, ¿no cree Herrero que, en los meses de agosto y septiembre, en el ánimo de Adolfo Suárez influía algo la opinión de Fernández-Miranda? ¿No cree, que alguna influencia tuvo en el resultado final, el que la exigencia de proporcionalidad viniera impuesta desde el primer borrador? Claro que es imprevisible el pensamiento de quien cree que el Estado de Derecho descansa en el funcionamiento del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado.

Resulta, por último, absolutamente ridícula una postrera afirmación¹ atribuyéndole a Alfonso Osorio la decisión de (en la elaboración del Decreto-ley de medidas electorales) establecer un límite máximo de 350 miembros del Congreso.

Señor Herrero, la dimensión del Congreso de 350 miembros venía exigida por la Ley para la Reforma Política en su disposición transitoria 1ª. Si la ley recoge esta cifra es porque la establecía el artículo 2.I del texto inicial elaborado por Torcuato Fernández-Miranda. Y si el texto inicial optó por esta cifra y no por otra se debe a razones, tan sólidas como discutibles, que se exponen en el momento oportuno. En suma, en este trabajo, tan

¹ Pg. 102.

parcial como cualquier otro, nos sentiríamos satisfechos si probamos, tan sólo, que no fue Viriato quien descubrió América. Eso sí, de forma incontestable, para zanzar de una vez por todas tan perturbadora confusión.

5 - Por último, "conseguí -dice Herrero- mantener en el segundo borrador el referéndum previo de iniciativa regia. Se trataba de un residuo de mi vieja tesis que, adoptada la vía del Consejo Nacional y de las Cortes, aún podía servir como arma disuasoria de la resistencia de tales instituciones a la democratización. Con ello la suerte quedaba echada"¹.

Confieso que este párrafo me pareció tan irreal que, tras leerlo y releerlo, tuve que retroceder a la portada para confirmar la identidad de su autor. Confirmada esta, nos vemos en la obligación de precisar algún extremo, y quisieramos ser tan precisos que optamos, una vez más, por la lógica aritmética:

1 - Ignoramos contra que poderosas fuerzas ocultas tuvo que librar Herrero tan singular combate para "conseguir" tamaño resultado. Hasta donde yo sé (y estoy en condiciones de documentar) esta institución del Referéndum de iniciativa real, venía impuesta en el texto inicial. Fue sostenida con intransigencia por Fernández-Miranda y respecto a ella sólo aceptó reformas técnicas. Contaba no sólo con el aval, sino con el impulso del Rey. Recibió la adhesión sin fisuras del Presidente del

¹ Pg. 89.

Gobierno y el apoyo cerrado del Consejo de Ministros. Al parecer, pese a apoyos tan limitados, Herrero consiguió mantener lo que nadie combatía. Aunque acaso hubiera un oficioso dictámen del Consejo de Estado que Herrero "consiguió" esforzadamente detener. No lo sé.

2 - La segunda afirmación del texto que aquí glosamos resulta, simplemente, incomprensible. Si no hemos entendido mal, Miguel Herrero está diciendo lo que sigue: No debe contarse con las Cortes ni con el Consejo Nacional del Movimiento. Hay que saltarse a estas instituciones mediante un referéndum prospectivo. No se me hace caso, pero, al menos, se está diciendo a esas Cortes que si no legalizan mi tesis ilegal las amenazo con utilizarla aunque no la aprueben y que gracias a la habilitación que me otorga el precepto que rechazan, me las voy a saltar de todos modos.

Pero tememos que el sentido de este Referéndum era muy otro. No para antes sino para después. Para dejarle al Estado una salida en el indeseable supuesto de que las Cortes libremente elegidas se manifestaran incapaces de constituir. Sobre ello hablaremos, porque no era un referéndum previo sino una potestad regia que habría de nacer de la aprobación de la Ley para la Reforma Política. No se entiende la amenaza consistente en decirle al amenazado que le dé la potestad que no tiene porque, si no, le amenaza con ejercer dicha potestad que no tiene. Puro trabalenguas. Mental.

CAPITULO QUINTO

LA LEY

PARA LA REFORMA POLITICA

I. EL INSTRUMENTO JURIDICO PARA LA REFORMA POLITICA

A) ¿Cómo se llevaría a cabo la reforma de las Leyes Fundamentales?

Respecto a la génesis de la Ley para la Reforma Política se han escrito toda clase de versiones¹. Parece como si media España la tuviera en la cabeza y otra media

¹ Así por ejemplo, el profesor Palacio Atard, basándose en muy variados testimonios, escribe (Ob. cit. pgs. 101 y 102): "Además de su directa contribución a la promoción política y al nombramiento de Suárez, Fernández-Miranda tuvo una parte efectiva al diseñar el proyecto de Ley para la Reforma política y conseguir su aprobación en las Cortes. Pero los datos de que disponemos demuestran la parte importante que corresponde en la preparación de aquel designio político, sobre todo, al que fue subsecretario del presidente del gobierno, Otero Novas. Por entonces se pidió también un dictamen a Carlos Ollero, cuyo nombre estaba aureolado de prestigio profesional y político como demócrata independiente que se había movido en los círculos de la oposición monárquica"... "El 24 de agosto, Adolfo Suárez presentó al Consejo de Ministros el anteproyecto de ley que había hecho suyo después de considerar varios borradores, y se constituyó una comisión interministerial, que se reunió entre el 1 y el 6 de septiembre, y que relocó el anteproyecto, así como el preámbulo, de cuya redacción se encargaron Alfonso Osorio y Landelino Lavilla. El consejo de ministros lo aprobó definitivamente el día 10, a la vez que se retiraban de las Cortes (????) los anteriores proyectos de reforma, paralizados desde junio. Durante los primeros días de septiembre eran frecuentes las visitas de Fernández-Miranda a Suárez en Castellana 3, por lo que cabe pensar que también seguía de cerca la reelaboración del proyecto de ley"... "Adolfo Suárez, en su epílogo al libro de Oneto, Anatomía de un cambio, al resaltar el importante papel de Fernández-Miranda en la transición, dice que "trabajó decisivamente en la concreción del proyecto de Ley para la Reforma Política", sin hacer ninguna otra precisión".

la hubiera redactado, pero aún queda otra media que, reivindicando su paternidad, reconoce generosamente que se limitó a donar sus ideas para que otros se las apropiaran. Claro que la idea de tres medias Españas repugna a la lógica matemática.

Frente a tan desmedidas ansias de amor paternal, sólo nos queda ofrecer nuestra versión, tratar de justificarla, de incluirla en un discurso racional y razonable y, en la medida de lo posible, documentarla.

Erase una vez - según cuenta Alfonso Osorio¹ - un Vicepresidente de Gobierno... Pero vayamos a sus palabras por fidelidad a la narración: "Fue mediando agosto de 1976 cuando Adolfo Suárez me entregó su proyecto de Ley para la Reforma Política". Al parecer, siempre según Osorio, Suárez le dijo: "He trabajado intensamente en él (en el proyecto) durante estos días que tú has estado en Santander. Verás que va en la línea de tu propuesta. Estúdialo mientras estás fuera; analízalo con cuidado y, a la vuelta de mis vacaciones en Almería, constituiremos una ponencia especial para dar los últimos toques al proyecto"... "Como he dicho con anterioridad -añade Osorio- mi idea sobre una Ley para la Reforma política era muy sencilla: modificar en un precepto el artículo segundo de la Ley de Cortes para permitir la elección de un parlamento formado por representantes elegidos por sufragio universal directo y secreto; asumir, en una breve disposición final, la

¹ Osorio, A., ob. cit., pg. 169.

declaración universal de derechos humanos y remitirnos a las nuevas Cortes para que, en un pacto nacional para la convivencia, modificasen adecuadamente las normas constitucionales". Entendemos que el esclarecimiento de un tema relativamente importante justifica la "longitud" de la cita. Por ello continuamos. "Junto a esto - prosigue Osorio - las ideas del Presidente de las Cortes eran, dentro también de una gran sencillez, algo más complejas, algo más sofisticadas". "Entre una y otra solución - concluye Osorio - Adolfo Suárez optó por una intermedia que se plasmó en el aludido anteproyecto".

¿Cómo refutar tan falsa como dispersa interpretación de los hechos? Intentémoslo:

- Hay elementos, evidentes para el iniciado en el lenguaje de Torcuato Fernández-Miranda aunque insuficientes para el profano, en el propio tenor literal de la ley que acreditan la paternidad.

- Hay testimonios radicales, contundentes y sin matices¹.

- Pero hay mucho más:

¹ Martín Villa, R., Al servicio del Estado, pgs. 50 y 52. Testimonio de Aurelio Menéndez, entrevista 30-9-92.

El Noroeste, Gijón, 11-5-78: "El Presidente del Congreso, don Fernando Álvarez Miranda ha manifestado que la reforma política fue concebida por Torcuato Fernández-Miranda, el Rey le dio el visto bueno y Adolfo Suárez la ha ejecutado maravillosamente bien"

Primero, el dato de que la llamada inicialmente "Ley de Reforma Política" le fue entregada por Torcuato Fernández-Miranda a Adolfo Suárez el 23 de agosto de 1976.

Segundo: Que Adolfo Suárez (que según dice Osorio y el mismo afirma, optó por una vía de síntesis) fue, en su etapa de Ministro con Carlos Arias¹, un entusiasta defensor de la reforma desde arriba y el padre del renacimiento de la "Comisión Mixta" ante la mirada tan escéptica como divertida del Presidente de las Cortes.

Tercero: Que Alfonso Osorio, figura relevante en la Reforma Suárez, apoyó en un principio el planteamiento de "Reforma desde arriba" de Fraga. Basten para probarlo dos testimonios autobiográficos.

El propio Osorio confiesa que sostuvo en vano, en Consejo de Ministros, la conveniencia de convocar elecciones locales antes de las Generales². Resulta difícil encontrar un camino más antitético al de la reforma diseñada y triunfante.

¹ Palacio Atard, V., Ob. cit. pg. 92; El 4 de mayo de 1976 en "una cena financiera" Suárez hablaba de "la reforma sin riesgos" para mantener "las esencias que políticamente hemos venido defendiendo".

² Osorio, A., ob. cit. pg. 50.

También en sus memorias¹, Osorio manifiesta su acuerdo, como base de discusión, con la "Reforma Fraga": Proyecto de Ley de Sucesión, de la Ley de Cortes y otras Fundamentales. Nada más contrario al espíritu de la Ley para la Reforma Política que una reforma sustantiva de las Leyes Fundamentales que fuera más allá de la reforma de la titularidad de la soberanía y de las normas procesales para que se pronunciase el soberano.

A todo lo dicho podemos añadir unas últimas reflexiones que avalan nuestra tesis: En el Consejo de Ministros del 10 de agosto, la perpeljidad y la indecisión, la confusión y la inacción eran los rasgos determinantes. Se sabía lo que se quería, pero no se sabía cómo lograrlo y existen numerosos testigos para acreditarlo. La discusión en aquel Consejo es, nada menos, que mantener o no la Reforma Arias en el Consejo Nacional. Y hablamos del 10 de agosto. El 15 de agosto, Suárez llama a Asturias a Fernández-Miranda, confesándole que no ve la salida. El Presidente de las Cortes regresa a Madrid al día siguiente. En el Consejo de Ministros del 24 de agosto, Adolfo Suárez, ufano y satisfecho, "epata al personal" con un breve y preciso texto. Pero quizás, en estas últimas reflexiones, hemos adelantado demasiados acontecimientos. Vayamos paso a paso.

Una vez aprobada la reforma del Código Penal y hecho público el programa de su nuevo gobierno, Adolfo

¹ Osorio, A., ob. cit., pg. 57.

Suárez se enfrenta con la inaplazable exigencia de convertir en hechos la reforma política anunciada.

A principios de agosto, Adolfo Suárez que había sido un entusiasta de la "Comisión Mixta" y que todavía dudaba sobre la conveniencia de utilizar como punto de partida el documento que de ella había surgido y que entonces se encontraba atascado en el Consejo Nacional, encargó varios informes¹ y constituyó una Comisión restringida de ministros que, presidida por él mismo e integrada por Alfonso Osorio, Ignacio García, Landelino Lavilla, Marcelino Oreja, Andrés Reguera, Aurelio Menéndez, Enrique de la Mata y Rodolfo Martín Villa, se ocuparía del estudio de la reforma política.

El día 9 de agosto se reúne la "Comisión restringida" para discutir como se llevaría a cabo la reforma política anunciada por el Presidente en su declaración programática y Suárez presenta sus dos alternativas para la reforma:

- Referéndum prospectivo que autorizase al Gobierno a redactar una Ley de Bases sobre la cual el

¹ Otero Novas, J.M., "Nuestra Democracia puede morir", Plaza y Janés, Barcelona, 1987, pg. 28: "En Agosto sometimos a Adolfo Suárez dos proyectos de reiniciación de la reforma política. Uno de ellos muy ponderado, se inclinaba por consumir el camino iniciado a través del Consejo Nacional del Movimiento. El mío explicaba que el golpe de timón dado por la Corona exigía un nuevo planteamiento reformista, más audaz e intenso, aunque dentro del esquema ideológico reformista. Se llevó los dos proyectos un fin de semana largo a Almería, y cuando fui a recogerlo al aeropuerto, me dijo que se había decidido por mi modelo."

propio Gobierno elaboraría una nueva Constitución. (Tesis de Herrero).

- Proyecto de Ley de Bases que, una vez aprobado por las Cortes, establecería las líneas para que el Gobierno redactara la Constitución, la cual, una vez aprobada por las Cortes, sería sometida a referéndum legislativo.

El debate en torno a las soluciones apuntadas fue intenso, pero ninguna de las dos fórmulas presentadas por el Presidente fue considerada satisfactoria.

Interesa destacar que en esta reunión el Ministro de Educación, Aurelio Menéndez, manifestó sus temores sobre la escasa viabilidad de una Constitución dictada o elaborada por el Ejecutivo. Menéndez, desde su independencia política, asumía el criterio de Fernández-Miranda de que la reforma sólo podía ser un método jurídico-político de devolución al pueblo del poder constituyente.

Ante la falta de acuerdo se decidió seguir buscando una fórmula más adecuada para materializar la reforma política deseada y se pasó a discutir la conveniencia o inconveniencia de retirar el proyecto Arias del Consejo Nacional.

Las posturas no fueron unánimes. Unos opinaban que el proyecto, absolutamente inviable, insuficiente e inadecuado, debía ser retirado inmediatamente. Otros

opinaban que sería más prudente esperar hasta que un nuevo proyecto fuera aprobado por el Consejo de Ministros en sustitución del que se quería retirar.

De la votación resultó un empate y fue el Presidente el que dirimió el conflicto decidiendo que, de momento, el antiguo proyecto no sería retirado. Suárez sabía que lo que hacía falta era un golpe de mano positivo y no gestos meramente negativos que sólo servirían para movilizar al adversario sin ganar a cambio ningún crédito de los potenciales colaboradores.

El 10 de agosto Adolfo Suárez dio cuenta al Consejo de Ministros de la decisión de no retirar, por el momento, el documento sobre la reforma de las Leyes Fundamentales que el Gobierno Arias había enviado al Consejo Nacional e informó sobre la necesidad de encontrar una fórmula, para materializar jurídicamente la reforma, que fuera aceptada no sólo por los sectores más evolucionados del régimen sino también por los sectores más moderados de la oposición.

A todo esto, el Presidente de las Cortes estaba en Asturias y las conversaciones telefónicas le informaban de la indeterminación del Gobierno. Este, con Suárez a la cabeza, era consciente de la necesidad de pasar rápidamente a la acción. Tenía claro el fin, pero no era capaz de articular el método. No era un gobierno dividido, como el de Arias, sino un gobierno dubitativo e inseguro, lleno de entusiasmo, de sincera voluntad democratizadora, pero, al tiempo, consciente de los

peligros de involución o de desintegración y del riesgo que implicaba cada paso a dar.

Tras una llamada telefónica del Presidente del Gobierno, el Presidente de las Cortes regresó a Madrid el 16 de agosto. Entre los días 17 y 20 de agosto, Torcuato Fernández-Miranda y Adolfo Suárez mantuvieron largas conversaciones, la última de las cuales (de una duración superior a cuatro horas) trascendió a la prensa y al día siguiente los periódicos señalaban: "Los Presidentes del Gobierno y de las Cortes estudiaron la estrategia de la reforma".¹

Torcuato Fernández-Miranda pasó los días 21 y 22 de agosto en Navacerrada. Allí redactó el Primer Borrador de una Ley Básica de la Reforma Política que, como veremos más adelante, no fue una improvisación.

El día 23 Juan Sierra, Director del Gabinete Técnico del Consejo del Reino, recogió aquel texto "artesanal" y lo "pasó a limpio" en la secretaría del Consejo del Reino, en el Palacio de las Cortes².

Ese mismo día el Presidente de las Cortes entregó el documento al Presidente del Gobierno que deseaba conocerlo antes del Consejo de Ministros convocado para el día siguiente, y en el cual se debería

¹ Informaciones y El País, 21-8-76.

² Testimonio de Juan Sierra y Gil de la Cuesta.

continuar, como señala Gonzalez Muñiz, con "el estudio de diversos anteproyectos para la reforma constitucional"... "El Consejo desea ofrecer un texto breve y claro con la reforma política que propone, para someterlo, una vez aprobado por las dos cámaras, a referéndum nacional"¹

El Consejo de Ministros del 24 de agosto fue más largo de lo habitual. Lo primero que hizo Adolfo Suárez fue presentar su propuesta para el proyecto de ley de reforma, sin hacer mención alguna de su autor². Lo presentó afirmando que, por fin, había encontrado la solución que daría cauce a la reforma anunciada por el Gobierno.

Años más tarde Adolfo Suárez explicará aquel episodio con las siguientes palabras: "Ante los españoles se exhibían planteamientos de antítesis y yo opté por la síntesis, sin inclinarme por ninguna de las alternativas

¹ González Muñiz, A.J., Hoja de Lunes el 23-8-76.

² El Presidente de las Cortes se lo había entregado diciéndole: "Aquí tienes esto que no tiene padre".

Ese mismo día la revista "Por Favor", aparecía con la siguiente portada: El Presidente de las Cortes vestido de asturiano tocando la gaita muy sonriente y el Presidente del Gobierno, muy serio y vestido de asturiana, bailando a su son. Si hubiera existido algún resto de duda, que no lo había pues Fernández-Miranda ya había entregado a Suárez la ley cediéndole su paternidad, esta anécdota y otras del mismo talante, servirían para consolidar la decisión del Presidente de las Cortes de mantenerse en un segundo plano durante toda la operación; como dice Morán (ob. cit. pg. 318) "Torcuato se mantenía en la sombra y es muy fácil marginar una sombra".

propuestas. Entendía - y creo que con acierto - que el camino elegido sería al final aceptado por todos"¹. Entiendo que Adolfo Suárez debe a la opinión pública una explicación del resultado un poco más distanciada de las brujas de Macbeth.

El Gobierno manifestó su conformidad con la propuesta del Presidente del Consejo y tomó el acuerdo de que la "Comisión restringida" trabajaría en su perfeccionamiento para que, en el menor espacio de tiempo, se convirtiera en el texto definitivo del Proyecto de Ley que habría de sustituir al que entonces estaba en el Consejo Nacional.

Martín Villa lo recuerda así en sus Memorias ²: "En el Consejo de Ministros del día veinticuatro de agosto, cuando ya estábamos sentados y en espera de la llegada del presidente para comenzar, apareció éste mostrando un folio mecanografiado. Aquel folio contenía el texto de lo que poco después se convertiría, con muy pocas variaciones, en el Proyecto de ley para la Reforma Política"... "Evidentemente, aquel breve pero sustancioso texto constituía el instrumento legal idóneo que la reforma necesitaba. Era sin lugar a dudas, obra del Presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda"... "El Consejo se mostró, de entrada, conforme con el texto

¹ Suárez, A., "La transición política" en Historia de la transición, Cambio 16 Dominical, nº 136 y nº 137, 1984.

² Martín Villa, R., ob.cit., pg. 52. Ver también Powell, ob. cit., pg. 188: "Aquí te doy esto que no tiene padre."

y con el único fin de perfeccionarlo se constituyó una comisión para su más detenido estudio".

El 26 de agosto, el Rey recibía en el Palacio de la Zarzuela al Presidente del Gobierno y al Presidente de las Cortes. Era el momento de celebrar un nuevo paso, de trascendental importancia, en el difícil camino hacia la democracia.

Ese mismo día, a primeras horas de la noche, se reunió la "Comisión restringida" a la que se habían sumado Leopoldo Calvo Sotelo y Abril Martorell. En el transcurso de esta reunión cada uno de los presentes fue exponiendo sus consideraciones sobre el anteproyecto que, dos días antes, les había sido entregado por Adolfo Suárez, consideraciones que servirían de base para presentar, en una nueva reunión convocada para el 1 de septiembre, un informe más elaborado sobre el documento inicial.

La opinión pública seguía con el máximo interés lo que estaba ocurriendo en Castellana 3 y el debate público continuaba, pero sobre el contenido de estas reuniones existía una gran confusión.¹

En la reunión de la Comisión restringida del 1 de septiembre cada ministro presentó, por escrito, sus

¹ ABC, el 31 de agosto, informaba que la reforma política se iba a configurar por medio de una Ley de Bases que posteriormente sería desarrollada por las nuevas Cortes y hacía especial énfasis en la necesidad de una nueva Ley Electoral.

sugerencias al anteproyecto y se fueron unificando criterios para la redacción definitiva del Proyecto de Ley.

La Comisión realizó un buen trabajo, perfeccionó técnicamente el texto inicial e introdujo algunas novedades que, desde luego, fueron aceptadas por el Presidente de las Cortes en sus habituales conversaciones con Adolfo Suárez. Pero, resulta una exageración, bastante evidente, la afirmación de Alfonso Osorio¹ de que "En la discusión de la ley para la reforma política en el seno de aquella Comisión se introdujeron modificaciones sustanciales". Basta cotejar ambos textos, el original y el Proyecto Suárez², para comprobar que salvo en lo atinente a la composición del Senado, el resto de las modificaciones son mejoras técnicas y no reformas sustanciales del "contenido político" de la ley. Porque, claro está, la mayor parte de las modificaciones que Alfonso Osorio atribuye a la Comisión gubernamental - o cuasi se las autoatribuye - no son tales y basta, de nuevo, una atenta lectura de ambos textos. Así, no es cierto que se modificase la composición del Congreso. No se tocó. No es cierto que se suprimiese el Art. 2º. Simplemente, y por plausibles razones técnicas, se desplazó su contenido a una disposición adicional. No es cierto que se concediera al Rey la iniciativa para el Referéndum. Ya la tenía en el texto original. No es cierto, en fin, que se autorizase al "Gobierno para que estableciese la Ley

¹ Osorio, A., ob. cit. pg. 176 y 177.

² Ver Anexo, pg. 710 y ss.

electoral por Decreto Ley en vez de seguir el criterio del anteproyecto de reforma", y tan no es cierto que la disposición transitoria del texto original decía "Se autoriza al Gobierno a regular por Decreto-ley las primeras elecciones a Cortes...".

No parece que se pueda cimentar la importancia de la propia obra sobre tal cúmulo de incertezas.

Tampoco es cierto que el proyecto de preámbulo fuera "ampliamente modificado". Mas, para no ser reiterativos, nos remitimos al concreto análisis de ambos textos, en páginas ulteriores.¹

Pero la guinda a las autocomplacientes reflexiones de Osorio se pone cuando afirma: "Pienso, no sin razón (insólito giro dialéctico para avalar, con apodíctico argumento de autoridad, el propio juicio), que las modificaciones introducidas en el texto inicial fueron sustanciales. Este se basaba en la filosofía de una reforma limitada manteniendo en líneas generales toda la estructura del Estado; el proyecto final daba un paso más en la línea reformista y constituyente" y ello porque "... se abría la posibilidad de un cierto periodo constituyente desde el momento en que se matizaba que la ley de reforma política debía hacer posible que la mayoría popular se constituiría en instancia decisoria de la reforma". No vamos a rebatir manifestaciones, tan arbitrarias como peregrinas, que se rabaten solas con una

¹ Vid. infra pg. 555.

atenta lectura de ambos textos. Pero, sí quisiéramos situar al autor ante algunas de sus contradicciones.

Cuando se escriben cerca de cuatrocientas páginas, sobre todo si se escriben con premura, puede acontecer que la memoria traicione y que lo que se afirma en la página 10 se niegue en la 350. Pero la desmemoria cobra tintes preocupantes cuando uno se afirma en la página 169 y se niega a sí mismo en la 177. ¡Tan sólo 8 páginas para la traición!.

Resulta que, en la página 169, Alfonso Osorio se complace en ver que el texto inicial que Suárez le entrega se ajusta a su idea de la reforma frente a las ideas de Fernández-Miranda, "algo más complejas, algo más sofisticadas". Ocho páginas más tarde, ese texto, ajustado a su idea y que tanto le complacía, pretendía mantener la estructura del Estado franquista, contenía una reforma limitada y no quería saber nada de devolverle la soberanía al pueblo. ¡Menos mal que allí estaba Osorio para hacer una verdadera reforma política! Pero seamos serios. Ni el proyecto modificó sustancialmente (en términos políticos y a salvo la composición del Senado) el texto original, ni Alfonso Osorio tuvo nada que ver con la redacción de éste; es más, en el posterior perfeccionamiento, no tuvo más participación que sus contribuciones en una Comisión, donde las mejores aportaciones fueron las de Landelino Lavilla y cuyas modificaciones fueron autorizadas una a una por el Presidente de las Cortes.

El 6 de septiembre Suárez se reunía de nuevo, con la Comisión restringida de ministros, para dar el visto bueno al texto definitivo del Proyecto de ley y ese mismo día el Presidente del Gobierno fue recibido por Don Juan Carlos en el Palacio de la Zarzuela.

La prensa al día siguiente comentaba¹: "Suárez se ha hecho con las riendas de la reforma, después de muchos anteproyectos desechados ha tomado cartas en el asunto como principal inspirador. Tal decisión se ha visto apoyada por la actual reafirmación de su autoridad dentro del gabinete".

A esas alturas no se podía olvidar el problema del Ejército. La necesidad de tranquilizar a los militares sin implicarlos. La necesidad de "alejarlos tranquilos". Según Morán², "la idea había partido de Fernández-Miranda con todas las bendiciones del Rey, y Adolfo Suárez la hizo suya y le dio su estilo". El 8 de septiembre, el Presidente del Gobierno se reunía con las Fuerzas Armadas. En el curso de aquella entrevista, con los altos mandos militares, les anunció la reforma proyectada y cometió el error de excluir de la operación al Partido Comunista en contra del criterio de Torcuato Fernández-Miranda".

¿Fue exactamente así? No lo sabemos. Lo que sí sabemos es que Fernández-Miranda jamás concibió el

¹ Informaciones, 7-9-76

² Morán, G., ob. cit., pg. 310.

proceso de reforma sin la integración del PC y ello por dos razones que elaboró teóricamente: porque no creía en una verdadera transición política sin la integración del partido más importante de la oposición y porque no quería dejarle el campo libre al PSOE con una preocupante capacidad de aglutinar a toda la izquierda. Más tarde Adolfo Suárez hará suya esta idea. ¡De verdad era una esponja!

El texto definitivo del Proyecto de Ley para la Reforma Política fue aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 10 de septiembre. Se trataba de una reforma muy sencilla que consistía en que los españoles eligieran unas Cortes, Congreso de los Diputados y Senado y que el nuevo Parlamento hiciera los cambios políticos necesarios. El lema-obsesión del Presidente de las Cortes: "DE LA LEY A LA LEY" estaba cada vez más cerca de ser una realidad¹.

Esa misma noche el Presidente Suárez comparecía en TVE afirmando que "la democracia debe ser

¹ Fernández-Miranda y Hevia, T. Estado y Constitución, pg. 245: "El Estado surge de la propia sociedad para servirla, no para sustituirla, pero al ser garantía de orden cierto y seguro, es decir garantía de derecho, crea un orden de paz".

Al ser el Estado "instrumento que crea la paz y el orden jurídico que hace posible la sociedad como esfera de libertad", el objetivo prioritario de la Reforma Política sólo podía ser el cambio del sistema respetando el Estado, y el Estado solo sobreviviría si se respetaba el orden jurídico existente hasta que su reforma, desde los mecanismos que el propio orden jurídico proporcionaba para su modificación, permitiera la instauración de una nueva legalidad.

obra de todos los ciudadanos y nunca obsequio, concesión o imposición cualquiera que sea el origen de ésta. Por eso estamos convencidos de que para su logro, es preciso el concurso de cuantas fuerzas articulen el cuerpo nacional". Adolfo Suárez, que en aquellos tiempos todavía "soportaba" la tutela de Torcuato Fernández-Miranda, recogía en sus palabras el pensamiento del Presidente de las Cortes. Pensamiento de quien nunca había creído en la Reforma Arias ni se había tomado en serio la Comisión Mixta. Pensamiento de quien había redactado el preámbulo de la Ley en el sentido que ahora repetía Adolfo Suárez. Pensamiento de quien, en fin, le había entregado gratuita y generosamente, en una calurosa tarde del mes de agosto, un "primer borrador para una ley de reforma política".

También hay que tener en cuenta que, durante esta fase, ni el Presidente de las Cortes ni el Presidente del Gobierno, conscientes del problema jurídico pero no absorbidos por él, olvidaron la dimensión puramente política del problema: la necesidad de implicar a la oposición en el método del cambio, la necesidad, de integrarla y de obtener la legitimación externa del proyecto. Por eso Adolfo Suárez, cuya capacidad de seducción nunca será suficientemente ponderada, desplegó hábilmente a sus ministros para transmitir un mensaje esperanzador y "vender" el proyecto de su gobierno. Esta ardua tarea, era un fracaso a corto plazo y por ello, dura e ingrata, pero era una magnífica siembra a largo plazo que facilitaría la integración de la izquierda.

Torcuato Fernández Miranda lo había dicho (y escrito)¹ : "La oposición sólo se integrará si se sabe débil"... y se integró cuando se supo débil, tras el Referendum del 15 de diciembre de 1976.

Baste una muestra de la dura, ingrata e ineficaz tarea de integrar a la oposición a corto plazo durante los primeros meses del Gobierno Suárez: Al Ministro de Educación, Aurelio Menéndez, le correspondió entrar en contacto con José María Gil Robles, lo que vino facilitado por su amistad y relación académica de discípulo con Rodrigo Uría. Cuando en casa de Uría le expone a Gil Robles el proyecto, este exclama: ¡Qué locura! ¿Y pensais que las Cortes de Franco van a aprobar ese proyecto? ¡Qué ingenuidad!²

Este testimonio es iluminador por dos razones. Primero, porque revela hasta qué punto, los más inteligentes opositores al franquismo, ignoraban la realidad del Estado y de la estructura de poder a la que combatían³ y, segundo, porque demuestra que en el

¹ Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda.

² Testimonio de Aurelio Menéndez, 30-9-92.

³ En sus memorias (pg. 104) Alfonso Osorio relata la reunión que, el 9 de febrero de 1976, celebraron con Gil Robles, en casa de Pedro Rodríguez Arango, Sabino Fernández Campos, Rodrigo Uría y Camilo Mira. "Según José María Gil Robles lo que había que hacer era prescindir del Consejo del Reino y de las Cortes y convocar rápidamente unas elecciones generales para constituir una Asamblea Constituyente que decidiese las reformas a realizar o, si se prefería el sistema del referéndum, convocar un referéndum de arbitraje democrático, limitado en su alcance, asumiendo el Rey la adopción de cuantas medidas fuesen

fondo, aunque no lo quisieran confesar por comprensibles y quizás legítimas razones políticas, el proyecto les resultaba aceptable... Ya no se cuestionaba el método sino su viabilidad. Y, aunque en sus manifestaciones "oficiales", los sectores más duros de la oposición mantenían sus exigencias rupturistas¹, también

necesarias para remover los obstáculos, incluso los de naturaleza constitucional, que se opusieran a la celebración de elecciones mediante sufragio universal, directo y secreto, a través de una ley electoral que se basara no en criterios de representación mayoritaria o de primas a la mayoría como se hizo en la República, sino en principios de estricta proporcionalidad". He aquí un modelo paradigmático de "ruptura democrática" que postulaba un proceso constituyente clásico, al modo del advenimiento de la Segunda República, más con las guindas jacobinas del desconocimiento de los problemas territoriales y de la exigencia de una proporcionalidad pura, tan bien intencionada como disparatada.

Cuando, en la mencionada reunión, Alfonso Osorio le manifestó la voluntad del Gobierno (al menos su voluntad personal, porque imputárselo al gobierno como tal no resultaba nada fácil) de ir a la democracia respetando la legalidad vigente, José María Gil Robles le respondió: "Lo siento Osorio, pero creo que eso no lo conseguirán jamás". Lo que prueba que la rectitud de intenciones no garantiza la lucidez del análisis.

¹ El día 17 de septiembre, Coordinadora Democrática redactaba un comunicado en el que decía que se había intentado crear una imagen ficticia al hablar de contactos con determinadas fuerzas políticas y sindicales de la oposición como si de estos contactos unilaterales y meramente informativos se hubiera derivado algún tipo de compromiso; que era necesario un gobierno de amplio consenso democrático; y que este gobierno debería reconocer los derechos políticos de las nacionalidades y regiones y las libertades políticas y sindicales sin exclusiones, conceder la amnistía total, aplicar un programa económico concertado contra la inflación y el paro, y abrir un proceso constituyente que, tras un periodo razonable de ejercicio de todas las libertades públicas, condujese a la elección de una Asamblea constituyente para resolver la forma de Estado y la forma de Gobierno. (Osorio, A., ob. cit. pg. 179)

es cierto que se empezaba a escuchar la voz de intelectuales con prestigio señalando el valor positivo de la nueva senda emprendida por el Gobierno de Adolfo Suárez¹.

B) La Tramitación del Proyecto de Ley para la Reforma Política.

Antes de iniciar el análisis de su contenido daremos una breve visión del proceso comprendido entre el 10 de septiembre de 1976, fecha del Consejo de Ministros que acuerda el envío del Proyecto de ley al Consejo Nacional, y el 5 de enero de 1977, día en que la Ley para la Reforma Política se publica en el Boletín Oficial del Estado con rango de Ley Fundamental.

El 11 de septiembre, a las 11 de la mañana, comenzaba una reunión a puerta cerrada de la Comisión Permanente del Consejo Nacional en la que el Ministro Secretario General y Vicepresidente del Consejo, Ignacio García López, daría a conocer el texto íntegro del

¹ Manuel Jiménez de Parga, escribía en el Diario de Barcelona, el 15 de septiembre de 1976: "...tanto si se está de acuerdo con las líneas generales del cambio constitucional, como si se discrepa de la orientación del mismo, debemos reconocer que se ha abierto una puerta para que los españoles nos encaminemos hacia una organización distinta de nuestra vida comunitaria".

Proyecto de ley, una hora antes de que el Ministro de Información y Turismo, Andrés Reguera Guajardo, hiciera público el Proyecto de ley ante las cámaras de TVE.¹

Con este trámite de cortesía hacia los Consejeros² se abría un periodo de tensiones, negociaciones y presiones en el que la habilidad y capacidad de seducción de Adolfo Suárez jugaría un importante papel.

En contra de los pronósticos más pesimistas, no llegó ni a un mes el tiempo transcurrido para que se cumplieran todos los trámites procedimentales exigidos por la legalidad vigente:

- Reparto del texto del Proyecto de Ley entre los Consejeros Nacionales una vez cumplido el trámite de la "entrada" en la Secretaría del Consejo.

- Designación de la Ponencia por el Presidente a propuesta del Presidente de la Sección 1ª, Jesús Fueyo.

- Recepción y consideración, por la Ponencia, de las sugerencias de los Consejeros.

- Elaboración del Informe de la Ponencia.

- Discusión del Informe de la Ponencia en el Pleno y votación final.

¹ ABC, 12-9-76.

² El País, 12-9-76.

Los medios de comunicación y la oposición moderada manifestaban su cautela. Al recelo ante la reacción del Consejo Nacional, del que no dependía el fracaso de la Reforma por no ser su dictamen vinculante para el Gobierno, sumaban su tradicional desconfianza hacia las Cortes, de las que sí dependía que el Proyecto del Gobierno se convirtiera en Ley. A finales de septiembre se iniciaba una nueva ola de rumores procedentes de "fuentes bien informadas" y se afirmaba que el Proyecto de Ley de Reforma Política, que iniciaba su difícil andadura en el Consejo Nacional, se tramitaría en las Cortes por el procedimiento ordinario y en una Comisión de Leyes Fundamentales que se ampliaría hasta adquirir dimensiones colosales (entre 120 y 150 procuradores)¹. De nuevo el desconcierto... ¿No se enteraban o no se querían enterar?

El 8 de octubre se celebró la sesión plenaria del Consejo Nacional². Al Pleno, cargado de una gran tensión que hoy puede ser interpretada como una especie de premonición ante su inminente final, asistió todo el Gobierno. Cuando Suárez terminó su discurso abandonó el Consejo y a continuación lo hicieron la mayoría de los ministros. Sólo permanecieron, durante el resto del Pleno, Marcelino Oreja, Rodolfo Martín Villa, el Almirante Pita Da Veiga e Ignacio García López que pasó a

¹ Apostua L., YA 17-9-75. Urbano P., ABC, 18-9-76.

² Moran, G., ob. cit. pg. 312: "El Consejo Nacional estaba deshauciado y Adolfo Suárez iba a dar orden de que fueran saliendo de uno en uno y el último apagara la luz".

presidir la reunión plenaria. El Pleno finalizó con la aprobación de un Informe que aconsejaba numerosos retoques en el articulado y la supresión del preámbulo del Proyecto de ley, o su refundición total en caso de que el Gobierno considerase necesaria su conservación.¹

Entre tanto, la voluntad democratizadora de la Corona se mantenía inamovible. Ese mismo día, el 8 de octubre y mediante un Real Decreto-Ley² se aplazaban las elecciones locales que debían ser celebradas entre finales de 1976 y principios de 1977, posponiéndose a las "elecciones legislativas generales" que surgirían de la entrada en vigor de la nueva Ley Fundamental.³

¹ Fernández de la Mora, G., "Los errores del cambio", Plaza y Janés, Barcelona, 1986, pg. 73: "La reforma constitucional que propuso el informe no vinculante del Consejo Nacional coincidía con el proyecto del Gobierno casi en un solo punto: el bicameralismo con un Congreso de sufragio universal. Prácticamente en todo lo demás el Consejo propugnó fórmulas diferentes".

² B.O.E. nº 244, 11-10-76.

³ Los "evolucionistas" eran partidarios de convocar primero elecciones locales y después elecciones generales. Vemos, por ejemplo, que Alfonso Osorio (Ob. cit. pg. 50), todavía sin un criterio claro sobre como habría de llevarse a cabo la reforma, defendió, en el Consejo de Ministros del 26 de diciembre de 1975, la no prórroga del mandato de las autoridades locales, la reforma de la legislación ordinaria y la convocatoria de elecciones locales antes de las generales.

Torcuato Fernández-Miranda se opuso siempre y rotundamente a esta posibilidad que abría las puertas a la ruptura y no a la reforma o, en el peor de los casos, al cierre del sistema y a la paralización de la reforma. Y ello porque, una de dos, o las elecciones no serían "limpias" (lo que era muy probable, dada la verdadera estructura de poder en el Estado y la pervivencia de las Leyes Fundamentales), en cuyo caso se ahondaría en el abismo del descrédito, se fortalecerían posiciones antirreformistas y se comprometería la posición del Rey... o las elecciones tendrían que ser

Y pocos días después, el Consejo de Ministros del 15 de octubre acordó remitir a las Cortes, para su tramitación por el Procedimiento de Urgencia, el Proyecto de Ley para la Reforma Política en su redacción inicial.

El texto normativo, junto con el Informe del Consejo Nacional, entraba en la Secretaría de las Cortes el 19 de octubre y se ordenaba su envío a la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno.

El día 21, se publicaba en el Boletín Oficial de las Cortes¹ el Texto del Proyecto de Ley, ***sin el preámbulo***, acompañado por el Informe del Consejo Nacional, así como los nombres de los procuradores designados para la Ponencia encargada de elaborar el dictamen sobre el Proyecto de Ley y la modificación de la Disposición de la Presidencia de las Cortes, de 21 de abril de 1976, relativa al Procedimiento de Urgencia.

verdaderamente libres, se comprometería en ellas a la oposición (lo que era una ingenuidad escasamente probable mientras se mantuviera el marco de las Leyes Fundamentales) y se respetarían los imprevisibles resultados electorales, con lo que se estaría contribuyendo decisivamente no a una reforma integradora sino a la desintegración del Estado, trasladando la dialéctica sobre legitimidad al mismo corazón de las instituciones estatales sin que existiera un marco jurídico para canalizar con orden los conflictos previsibles e inevitables.

¹ B.O.C. nº 1532. 21-10-76.

Con la publicación del Proyecto de Ley y la composición de la Ponencia, quedaba abierto el plazo de presentación de enmiendas¹ que, según el decreto de publicación, finalizaría el "domingo 31 de octubre de 1976".

La omisión del preámbulo en el Boletín Oficial de las Cortes fue muy criticada por los sectores más progresistas de la sociedad y por las fuerzas de la oposición, llegando a plantearse preguntas, tan peregrinas, como la de si el Gobierno renunciaba definitivamente, con esta insólita medida, a su preámbulo o si se trataba, simplemente, de una táctica dilatoria para evitar que los procuradores rechazasen el proyecto de reforma constitucional.

El nombramiento de los miembros de la Ponencia fue uno de los trámites previos más importantes, ya que del talante político de las personas que informaran el Proyecto de Ley dependía que el dictamen fuera favorable a la Reforma.

Según el artículo 41 del Reglamento de las Cortes, la Ponencia debía ser designada por el Presidente de las Cortes a propuesta del Presidente de la Comisión y de entre los miembros de dicha comisión o de los procuradores adscritos a ella. La designación, meses antes, de Gregorio López Bravo como Presidente de la

¹ Procedimiento de Urgencia, Art. 3: " En el plazo que se indique en el Decreto de publicación, que no podrá exceder de diez días hábiles..."

Comisión de Leyes Fundamentales, garantizaba que, cuando llegara el momento, no se produciría la menor discrepancia entre las dos presidencias y que el Presidente de las Cortes podría actuar con las manos libres, gracias a la plena colaboración del Presidente de la Comisión.

De este modo fue Fernández-Miranda quien personalmente escogió los ponentes a partir de varios criterios:

- La capacidad y el prestigio personales.
- Una cierta representatividad entre los diversos sectores de la Cámara¹, de suerte que pudieran hacer valer su influencia sobre ellos y contribuir a la tarea de persuasión y captación de voluntades.

¹ La Ponencia que habría de informar el Proyecto de Ley para la Reforma Política estaba integrada por:

Belén Landáburu González y Miguel Primo de Rivera y Urquijo que, en su calidad de Consejeros Nacionales, conocían a la perfección los avatares del Proyecto de Ley en el Consejo Nacional del Movimiento y habrían de ser un claro apoyo al Gobierno desde los sectores más evolucionados de la Falange.

Lorenzo Olarte Cullen, Presidente de la Mancomunidad de Cabildos Insulares de las Palmas, que apoyaría la reforma como representante del tercio de representaciones locales y Noel Zapico Rodríguez, procurador en Cortes por la Organización Sindical, que defendería el Proyecto desde el tercio sindical; ninguno de los dos pertenecía a la Comisión, fueron adscritos a ella a los sólo efectos de la tramitación del proyecto de ley. (BOC nº1532, 21-10-76)

A Fernando Suárez, vicepresidente del Gobierno en el último periodo del General Franco, le correspondería conectar con los procuradores más abiertos al cambio y conseguir su apoyo para la reforma presentada por el Gobierno.

- Absoluta sinceridad en las convicciones reformistas.

- La confianza e incluso la amistad personal. Los cinco ponentes, con mayor o menor intensidad, desde hacía mucho o poco tiempo, estaban unidos al Presidente de las Cortes por lazos de amistad y de respeto. En todos ellos tenía confianza y todos ellos confiaban en el Presidente y aceptaban de buen grado su autoridad y sus criterios, lo cual garantizaba que el trabajo de la Ponencia se desarrollaría en un estrechísimo contacto, que las relaciones serían fluidas y los esfuerzos coordinados.

Fernando Suárez, sólido jurista y brillantísimo parlamentario, había sido discípulo de Fernández-Miranda en la Universidad de Oviedo y la relación académica trascendió en relación de amistad. Sus discrepancias políticas, no infrecuentes, lógicas en personalidades políticas fuertes e independientes, no empañaron ni la amistad ni el respeto y la lealtad.

Miguel Primo de Rivera, amigo personal del Rey, era un símbolo de la Historia de España con una significación poderosa en el gesto de abrazar sin ambages la causa reformista. Colaboró con Fernández-Miranda y estrechó sus relaciones con él, cada vez más cordiales y amables, cuando aquel asumió la Presidencia del Consejo del Reino. Allí valoró a su Presidente, le sirvió con admiración creciente, con lealtad y con eficacia. Comprendió siempre que asumir la Historia no implica permanecer atado a ella ni ignorar las necesidades del

presente, que la Historia condiciona el futuro pero no lo determina.

Noel Zapico, hombre recto y bondadoso, sentía enorme admiración y respeto por el Presidente de las Cortes. A él le unía, entre otros, un vínculo nada desdeñable: la condición de asturianos. No se podía dudar de su lealtad ni de su afección a la reforma.

Belén Landáburu, mujer culta y muy preparada, colaboró con Fernández-Miranda, de manera muy estrecha, desde su etapa de Ministro Secretario General del Movimiento y de esta colaboración nació la admiración personal e intelectual y una sólida adhesión a sus planteamientos políticos.

La relación con Lorenzo Olarte era la más reciente de todas, pero no por ello menos clara. Olarte era persona de talante abierto y actitud reformista que comprendió con nitidez los planteamientos del Presidente de las Cortes y colaboró con él con absoluta lealtad.

Sobre la composición de la Ponencia también existieron recelos. Así, Abel Hernández en Informaciones manifestaba¹: "Al Gobierno le hubiera gustado otra ponencia para la reforma, pero no ha podido ser. Se ha querido que sea un reflejo de la pluralidad de las Cortes,

¹ Informaciones, 22-10-76.

para evitar susceptibilidades. La ponencia la nombra don Torcuato". ¡Naturalmente que la ponencia la nombró don Torcuato! Pero es de todo punto gratuito afirmar que al Gobierno le hubiera gustado otra ponencia, y es una insidia sugerir una contradicción entre las intenciones del Presidente del Gobierno y las del Presidente de las Cortes. La Ponencia que quería el Presidente del Gobierno era la que quisiera el Presidente de las Cortes, por la sencilla razón de que Adolfo Suárez sabía que quien más interés tenía en que la ley prosperara era Torcuato Fernández-Miranda, entre otras cosas porque él la había hecho. Y el Gobierno sabía que nadie conocía mejor "la casa" por dentro, ni sabría encontrar mejor las personas idóneas para mover voluntades y alcanzar el objetivo de los dos tercios. Por eso Torcuato Fernández-Miranda, cuando eligió el nombre de los ponentes, igual que cuando eligió al presidente, no lo hizo buscando el aplauso de don Abel Hernández, ni al servicio de las pseudopolíticas de imagen, que tanto gustaron a la prensa desde 1969 y que tanto contribuyeron a su mala imagen. Lo hizo por dos criterios: Todos los ponentes debían ser sinceramente reformistas y comprometerse con el Proyecto de ley. Dado lo anterior, debía buscarse la máxima representatividad, buscando personas capaces de influir decisivamente en los diversos sectores de aquellas "Cortes Orgánicas".

El cumplimiento de estos requisitos garantizaba el éxito de la operación aunque no, desde luego, el aplauso de la prensa.

En cuanto al tercer punto, la modificación del texto regulador del Procedimiento de Urgencia¹, no era más que un nuevo esfuerzo para facilitar al Pleno la aprobación del Proyecto de ley, protegiéndolo de los peligros que le acechaban desde los sectores más integristas de la cámara.

Estas novedades iban dirigidas, por un lado, a evitar las prácticas de filibusterismo parlamentario y, por otro, a permitir la intervención de enmendantes u observantes a las modificaciones que la Ponencia pudiera introducir en el Proyecto de ley original.

El nuevo artículo 5 del Procedimiento de Urgencia disponía que el Presidente de las Cortes no estaba obligado a señalar el tiempo máximo de la duración de la deliberación del proyecto al convocar el Pleno, pero que en caso de no establecerlo de antemano, podría hacerlo, si las circunstancias lo aconsejaban, en el transcurso de las sesiones de dicho Pleno. Lo que la nueva redacción de este artículo pretendía era establecer el mecanismo que permitiera, con "mano dura y guante de terciopelo", evitar las prácticas dilatorias y la obstrucción de la reforma.

Con la incorporación del artículo 6 bis, que aparecerá después como artículo 7, se establecía la posibilidad de que los procuradores, que no habiendo presentado observaciones o enmiendas al texto del

¹ B.O.C., nº 1532.

Proyecto de ley, discrepasen de las modificaciones introducidas por el Informe de la Ponencia, intervinieran en el debate del Pleno, sobre la marcha, siempre que así lo solicitasen al Presidente por escrito, con la firma de diez procuradores y exponiendo sucintamente la materia sobre la que versaría su intervención así como el sentido de su discrepancia con el Informe de la Ponencia.

Con esta modificación del Procedimiento de Urgencia se daban más posibilidades de participación a todos los procuradores, ya que en el Procedimiento Ordinario sólo podían intervenir en el Pleno los procuradores que hubieran obtenido diez votos favorables de los miembros de la Comisión, y en las normas de urgencia del 21 de abril de 1976 no se contemplaba esta posibilidad, sólo cabía debatir las enmiendas y observaciones presentadas en el plazo inicial, es decir, diez días después de la publicación del Proyecto de ley en el Boletín Oficial de las Cortes.

En la rueda de prensa del día 20 de octubre, en la que el Presidente de las Cortes explicó a los informadores el alcance y sentido de las modificaciones en el trámite legislativo, señaló que la votación del Proyecto de Ley para la Reforma Política sería nominal porque la opinión pública debía conocer la postura de los procuradores ante la reforma y destacó que, en este caso concreto, las abstenciones habrían de ser interpretadas

como votos negativos porque contribuirían a dificultar el logro de los votos afirmativos necesarios¹.

Cuando fue preguntado sobre las consecuencias de una hipotética votación negativa que hiciera fracasar el proyecto del Gobierno, apuntó que "en nuestro sistema institucional no cabe la posibilidad de disolución de las Cortes, pero dado que las actuales Cortes tienen su existencia prorrogada se discutiría la posibilidad de suspender la prórroga, sometiendo esa posibilidad al Rey de acuerdo con el Consejo del Reino."² Era una clara advertencia de que la Reforma estaba en marcha, que nada ni nadie la iba a detener y que existían mecanismos legales suficientes para hacerla llegar a buen fin.

El 21 de octubre se reunía el Grupo Parlamentario "Acción Institucional" con su presidente Rafael Díaz-Llanos, en el Palacio de las Cortes. En el comunicado³ que hicieron público al final de la reunión, el grupo "lamentaba" la aplicación del trámite de urgencia a la "reforma constitucional". Esta declaración es una prueba más de lo que supuso el Procedimiento de

¹ Ley de Sucesión, art. 15 "será preciso el voto favorable de los dos tercios de procuradores presentes, que habrá de equivaler, por lo menos, a la mayoría absoluta del total de procuradores".

² 21-10-76, Informaciones: "Advertencia a los procuradores sobre los riesgos del "NO". El País: La "urgencia" de Fernández-Miranda apoyo a la reforma Suárez. Fernández-Miranda contra la obstrucción de los procuradores.

³ YA, 22-10-76.

Urgencia como mecanismo neutralizador del poder que las fuerzas más conservadoras de las Cortes ejercían desde las Comisiones, controladas por ellas.

El 31 de octubre finalizó el plazo de presentación de enmiendas con sólo diecinueve escritos en contra del proyecto¹.

Esta escasez de enmiendas y observaciones fue achacada, por un lado, a que los procuradores preferían esperar a conocer el informe de la Ponencia y utilizar la vía que les proporcionaba el nuevo artículo 7 de las Normas de Urgencia y, por otro, a las dificultades que los escritos, más radicalmente contrarios a la reforma, habían encontrado para lograr las diez firmas necesarias que, para tramitar sus enmiendas y observaciones al Proyecto de ley exigía el Procedimiento de Urgencia².

El 3 de noviembre tuvo lugar la primera reunión de la Ponencia encargada de informar el Proyecto de ley , y comenzaron las negociaciones con el grupo aliancista,

¹ La Jaula, Noviembre 1976. Llegado el momento decisivo intervendrán en las Cortes 19 procuradores para defender sus respectivas encuestas. De éstos, ocho parece ser que serán reaccionarios, dos de los cuales presentarán enmiendas a la totalidad, y cinco progresistas, entre los que una enmienda a la totalidad considera el proyecto demasiado conservador. Entre los restantes, figuran una serie de procuradores que están de acuerdo con el fondo del proyecto, pero que plantearán diversas modificaciones. En este sentido se espera con interés la intervención del portavoz de Alianza Popular...

² El País, 2-11-76.

que era el grupo más numeroso de las Cortes, para llegar a un acuerdo sobre los puntos más controvertidos de la futura ley. Los efectos de estos acuerdos sobre la redacción definitiva del Proyecto, los analizaremos posteriormente, al estudiar el contenido del texto legal.

El día 8 se reunió la Ponencia con el Presidente de las Cortes para unificar criterios en torno a las pretensiones de Alianza Popular y al día siguiente se volvieron a reunir, esta vez con la asistencia del Presidente del Gobierno, para decidir sobre las modificaciones que implicarían los pactos con Alianza Popular¹. Esta reunión fue de una enorme importancia ya que el pacto Gobierno-Alianza Popular y el Procedimiento de Urgencia eran considerados factores co-ayudantes para alcanzar, con suficiente holgura, la mayoría cualificada exigida para la aprobación del Proyecto de ley.

La Ponencia entregó su informe el día 10 a última hora de la tarde y al día siguiente se publicaba en el Boletín Oficial de las Cortes. Una lectura atenta del Dictamen muestra de forma acusada las ideas ya expuestas en ocasiones anteriores por el Presidente de las Cortes.

¹ Este Grupo parlamentario estaba formado por casi 200 procuradores, de ahí su importancia y peso específico. Osorio, en sus Memorias (pg. 204) recuerda que Alianza Popular, que nació a finales de septiembre, cuando se presentó en el Hotel Mindanao el 21 de octubre "agrupaba a no menos de 183 procuradores en Cortes que podían ser decisivos a la hora de ser discutida la Ley para la reforma política".

Se presentaron tres enmiendas a la totalidad de signo contradictorio. La de Escudero Rueda pretendía hacer más explícita e intensa la reforma. Las de Blas Piñar y Fernández de la Vega, se oponían a la reforma en defensa de las Leyes Fundamentales vigentes.

La enmienda de Escudero se fundamenta en las insuficiencias de la Ley, singularmente en la opción por el bicameralismo, en que las "entidades territoriales" deberían ser las regiones y en que debía suprimirse el Consejo del Reino. Lo que ahora nos interesa es la respuesta que da el Informe y que recoge con toda precisión lo que había sido la estrategia de Torcuato Fernández-Miranda desde su acceso a la Presidencia de las Cortes, lo que le condujo a considerar inviable la reforma Arias y lo que presidió la redacción de la Ley para la Reforma Política: "No se trata de constituir sino de abrir un proceso constituyente desde la realidad actual". Y así lo dice el Informe: "La ponencia quiere recordar a estos efectos que el proyecto de ley que se estudia abre un proceso de reforma que no se agota en sí mismo: antes bien, partiendo de la legalidad vigente, establece las bases para que unas Cortes renovadas puedan continuar la reforma constitucional si eso es lo que el pueblo español desea, Y lo que la ponencia estima que el proyecto pretende es, cabalmente, no adelantarse con interpretaciones siempre subjetivas a la verdadera voluntad del pueblo". ¿Cómo no recordar la frase de Torcuato Fernández-Miranda en declaraciones a Gentleman en junio de 1974?, ¿cómo no comprender, entonces, que nada de lo que pasó después fue por

casualidad? "Una vida civilizada - decía - es vida conforme a leyes vigentes, ciertas e inexorable, cuya base constitucional es la voluntad del pueblo; que sólo el pueblo puede modificar de acuerdo con las leyes, único modo de garantizar que la voluntad nacional no sea suplantada por los que se erigen en intérpretes circunstanciales de la opinión pública"¹.

Las enmiendas a la totalidad de Blas Piñar y Fernández de la Vega se fundamentan, entre otras cosas, en el argumento básico de que el Proyecto contradice la Ley de Principios del Movimiento Nacional cuyo artículo primero declara que estos principios "son , por su propia naturaleza, permanentes e inalterables". La respuesta de la Ponencia es una síntesis del pensamiento de Fernández-Miranda: "El artículo 10 de la Ley de Sucesión prevé la posibilidad de modificación y reforma de nuestro sistema constitucional, si bien a través de un procedimiento que requiere un especial quorum de votación en las Cortes y el Referendum de la Nación"... "Esta posibilidad de modificación alcanza a la propia Ley de Principios. En primer lugar la expresión "por su propia naturaleza" no puede referir más que a su "naturaleza constitucional" que es la única calificación que puede atribuir validamente el ordenamiento positivo, pues sería absurdo pensar que la ley pudiera pronunciarse sobre problemas de naturaleza ontológica ... o física".

¹ Gentleman, nº 16, julio 1974.

En la aludida entrevista de 1974, Fernández-Miranda decía: "El artículo 10 de la Ley de Sucesión... establece que para modificar una norma de cualquiera de las Leyes Fundamentales es necesario: el conocimiento e informe preceptivo, aunque no vinculante, del Consejo Nacional; el acuerdo de las Cortes y el voto favorable del pueblo a través del referéndum popular... y el artículo primero de la Ley de Principios del Movimiento es una norma constitucional no exceptuada del procedimiento de reforma... La propia naturaleza en que se funda su carácter permanente e inalterable es su naturaleza constitucional y no una pretendida naturaleza de verdad absoluta basada en su carácter racional o histórico, filosófico o moral. Ni el Estado, ni la función soberana del pueblo, ni ningún poder constituyente, puede dar a un enunciado político más valor que el constitucional e histórico".

Continuar aquí con el análisis de las observaciones y enmiendas al articulado, para insistir en la afirmación de que el Presidente de las Cortes dirigió y controló todas y cada una de las fases de la futura ley, sería reiterativo y es por tanto innecesario. Baste por ahora decir que las modificaciones introducidas en el Proyecto de ley por la Ponencia fueron mínimas, y que no alteraron su significado ni su intencionalidad, como veremos más adelante al analizar su contenido.

El 12 de noviembre se hacía pública en el Boletín Oficial de las Cortes la convocatoria del Pleno para discutir y, en su caso, aprobar la Ley para la Reforma

Política: "A las cinco de la tarde del martes 16 de noviembre de 1976".

Esc mismo día el Presidente de las Cortes exponía, en una rueda de prensa, como habría de desarrollarse el Pleno de la Reforma según el Procedimiento de Urgencia y que constaría de dos fases, en la primera tendrían lugar las discusiones y deliberaciones y en la segunda las votaciones. Una vez hubo explicado las distintas fases del Pleno, insistió en que no habría votación previa de las enmiendas ya que el Proyecto de Ley se estaba tramitando por el Procedimiento de Urgencia y advirtió que si el Proyecto de Reforma resultante del debate se llegara a separar radicalmente del Proyecto del Gobierno, este podría retirarlo de las Cortes y el Rey, oído el Consejo del Reino, podría suspender la prórroga que disfrutaban las Cortes hasta el 30 de junio de 1977.

La Reforma estaba en marcha y nada ni nadie la podría detener. El Presidente de las Cortes lo manifestaba con estas palabras: "Después de estos cuarenta años, que cada uno puede calificar como quiera pero que son un hecho histórico de primera magnitud, estamos ante la posibilidad de abrir un nuevo futuro desde la propia legalidad y crear, por los caminos civilizados de las leyes, un supuesto político radicalmente distinto. Considerar que porque el cambio es sustancial ya es ruptura, es, con todos los respetos, terquedad. Para derogar las Leyes Fundamentales, no sólo para

modificarlas, hay un procedimiento. Si se hace de acuerdo con ese procedimiento, el pueblo español apreciará que se pretende ir a cambios sucesivos por el camino de las leyes sucesivas. Eso a mí me parecería de primera magnitud positiva y por eso estoy con la reforma, independientemente de lo que piense de su contenido. Creo que la reforma del Gobierno tiene esta significación: frente a los golpes de Estado, los pronunciamientos, los "borrón y cuenta nueva", los cambios pueden ser radicales dentro de las propias leyes".¹

Mientras que el Presidente de las Cortes y el Presidente de Gobierno trabajaban para que saliera adelante la Reforma patrocinada por el Rey. Mientras que los sectores más evolucionados del franquismo y la oposición moderada apoyaban el proyecto reformista de la Corona. Mientras que las fuerzas integristas intentaban "conservar su poder" y las fuerzas rupturistas "conquistarlo al precio que fuera", el día 12 de noviembre "el pueblo dijo no a la huelga general"², demostrando que

¹ Diario 16, Ya, El País, 13-11-76.

² Arriba, 13-11-76: "El pueblo dijo no a la huelga general. La huelga general que diversas centrales sindicales obreras habían convocado para ayer, ha tenido muy escaso eco entre la clase trabajadora del país. Hubo paros, incidentes y detenidos, por participar en piquetes, pero en general la vida cotidiana del país no se vio afectada y la incidencia del paro se refiere a ausencias parciales del trabajo, más que a una huelga total de la jornada". Y Fernando Onega, en el Péndulo, escribía: "Primer "round" del increíble mes de noviembre. Vencedora por puntos, la normalidad. No ha pasado casi nada y, quizá, la frase más corriente era esta: "Que nos dejen trabajar". Estrenaba la España del posfranquismo su primer intento de huelga general, y los telex de todas las provincias

la política planteada como desafío no entraba en sus planes.

El día 15 de noviembre, fue un día de reuniones preparatorias para el Pleno de la Reforma. Reunión del Presidente de las Cortes con la Mesa, con la Ponencia, con el Presidente de la Comisión de Leyes Fundamentales, con el Presidente del Gobierno... Nada podía ser dejado en manos del azar, todo debía estar previsto y controlado... En cuanto al procedimiento legislativo, Torcuato Fernández-Miranda manifestaba, una vez más: "Se aplicará el Prodecimiento de Urgencia y no el Reglamento ordinario, con lo cual no es de aplicación el precepto reglamentario que indica que las enmiendas deben ser votadas previamente al dictamen de la ponencia" y Ruíz Gallardón escribía en ABC: "Prohibiendo que se voten las enmiendas, una por una y por su orden, se cumplirán quizás las normas reglamentarias, pero se hace un flaco servicio al país, a la claridad necesaria para toda ley y hasta al propio gobierno"... Los que querían la reforma a su medida, seguían sin aceptar que la función de las Normas de Urgencia no era otra que **crear el procedimiento capaz de facilitar la aprobación de**

comunicaban a Madrid incluso el parpadeo de un obrero - "asalariado", se dijo ayer - con cierto regodeo de victoria. La oposición se anotará los detenidos, puesto que no puede presumir de cifras de paro".

Pero a pesar, no sólo del fracaso de la huelga general que bajo pretextos laborales fue política, sino de la más absoluta desmovilización ciudadana durante todo el proceso, los nostálgicos todavía consideran que "las estrategias de presión y reivindicación desde abajo" fueron decisivas en la transición política española. En este sentido ver Maravall. J.M., La política de la transición, Taurus, Madrid, 1982.

la Reforma por unas Cortes que no habían nacido para ser un parlamento democrático.

El martes, día 16, a las cinco de la tarde comenzaba el Pleno de las Cortes¹ con unas palabras de su Presidente en recuerdo de tres procuradores fallecidos: Juan María Araluce Villar, Alejandro Rodríguez de Valcárcel y Miguel Ángel García Lomas. A continuación prestaron juramento ocho nuevos procuradores, se dió cuenta de los nueve ceses producidos desde el último pleno, y se procedió a la lectura de los nombres de los veintinueve procuradores que habían excusado su asistencia a la sesión plenaria en curso.

Al iniciarse el trámite legislativo el Presidente de las Cortes, ante las reticencias de los grupos contrarios al Procedimiento de Urgencia, insistió en que las votaciones tendrían lugar una vez finalizada la exposición total de los dictámenes y, por lo tanto, la fase de deliberación o fase primera del Pleno.

Miguel Primo de Rivera presentó el Informe de la Ponencia sobre el Proyecto de ley y expuso las modificaciones que en el texto presentado por el Gobierno había introducido la Ponencia en su afán de mejorar la futura ley.

En el turno de defensa de las enmiendas a la totalidad, Escudero Rueda renunció a la defensa de su

¹ Diario de Sesiones, Cortes Españolas, X Legislatura, nº 29.

escrito porque, aseguró, lo que pretendía era que hubiera elecciones generales en paz y libertad lo antes posible.

Por el contrario, Blas Piñar y José M^a Fernández de la Vega, hicieron una apasionada defensa de los Principios Fundamentales del Movimiento, en línea con el dictamen del Consejo Nacional, y un encendido ataque a la "ruptura" que significaba el Proyecto de ley, para finalizar ambos con la misma petición, su devolución al Gobierno.

El procurador Fernández de la Vega, que había comenzado su intervención solicitando a la Presidencia la votación de su enmienda a la totalidad antes de iniciarse la discusión del proyecto, tuvo que conformarse con la negativa a su "ruego" ya que la Presidencia de las Cortes, mantenía inamovible su decisión respecto al desarrollo de la sesión plenaria: dos fases, en la primera las deliberaciones y en la segunda las votaciones.

Concluida la defensa de las enmiendas a la totalidad, tomó la palabra la Ponencia y, en su nombre, Fernando Suárez rebatió los argumentos de los enmendantes y pidió a los procuradores que no votaran afirmativamente la devolución del proyecto al Gobierno ya que la nueva ley sería el instrumento indispensable para sacar adelante la reforma política que exigía la etapa histórica que se había abierto en España con la instauración de la Monarquía.

Después de un breve descanso, se inició el turno de réplica solicitado por Piñar y Fernández de la Vega, que insistieron en su postura inicial. Fernando Suárez, por la Ponencia, pidió nuevamente que no fuera devuelto el proyecto al Gobierno y afirmó que "lo que se trata con el Proyecto es preguntar al pueblo si desea unas Cortes por sufragio universal" porque a fin de cuenta es el pueblo el que tiene que decidir y las Cortes no le pueden privar de su derecho.

Alrededor de las nueve de la noche, con la contra-réplica de la Ponencia, terminaba la deliberación de las enmiendas a la totalidad y se suspendía la sesión hasta las diez de la mañana del día siguiente.

El 17 de noviembre se reanudaba el Pleno con el turno de defensa de enmiendas al articulado y observaciones parciales al Proyecto de ley, que sumaron un total de veintiún intervenciones en una jornada en la que se pudieron escuchar argumentos técnicos y razonamientos de fondo tan dispares como la defensa de la democracia orgánica y del sindicato vertical, la oposición a un sistema parlamentario bicameral, la sugerencia de una mayor duración del mandato de los diputados y senadores o la petición de un Tribunal de Garantías Electorales.

Especial importancia tuvo la intervención de Cruz Martínez Esteruelas en nombre de Alianza Popular que, respaldado por la importancia cuantitativa de su grupo parlamentario, exigió la votación previa de sus enmiendas

proponiendo el **sistema mayoritario para las elecciones al Congreso y la regulación de las elecciones mediante una Ley de Cortes**, a cambio de su voto afirmativo al Proyecto de Ley para la Reforma Política.

A las diez de la noche se suspendía la sesión y el Presidente de las Cortes se reunía, durante más de dos horas, con el Presidente del Gobierno, el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Gobernación, el Ministro Secretario General del Movimiento, el Presidente de la Comisión de Leyes Fundamentales, los Ponentes y varios letrados, para precisar el texto que la Ponencia presentaría definitivamente y determinar el alcance que tendrían las exigencias de Martínez Esteruelas.

Al término de aquella reunión, Joaquín Aguirre Bellver escribía en Pueblo: Fernández-Miranda ha sido la fuerza que ha obligado a pactar a las dos partes: Gobierno y Alianza Popular. "Viéndole actuar con la firmeza que lo ha hecho, muy cerca a veces de la indignación de las partes, me asombra como no reservaba para sí ni un solo tanto, ni uno solo, implacable en el objetivo de que se lograra la Reforma Política".

El día 18 de noviembre, a las diez de la mañana, se reanudaba la sesión plenaria que se iba a prolongar durante todo el día.

En primer lugar la Ponencia fue exponiendo su postura definitiva sobre todos y cada uno de los artículos y disposiciones del Proyecto de ley.

Noel Zapico comunicó al pleno una modificación de matiz en el párrafo segundo del numero 1 del artículo 1º del Proyecto de ley, que quedaba así: "Los derechos fundamentales **de la persona** son inviolables..."

A continuación, Belén Landaburu manifestó al Pleno que la Ponencia mantenía inalterado el texto del artículo 2º.

Para exponer la posición de la Ponencia sobre el artículo 3º, tomó la palabra Lorenzo Olarte, que ratificó la decisión de la Ponencia, emitida en su Informe inicial, al considerar necesario el referéndum para cualquier Ley de Reforma Constitucional.

De nuevo intervino Noel Zapico para fijar la posición de la Ponencia ante el artículo 4º del Proyecto de Ley, manifestando que ésta se ratificaba en su decisión de no variar el texto alternativo que mejoraba técnicamente el presentado por el Gobierno, al perfeccionar el procedimiento de legislación ordinaria y el sistema para solventar las discrepancias entre Congreso y Senado.

Belén Landáburu explicaba la posición de la Ponencia respecto al artículo siguiente con estas palabras: "La Ponencia mantiene el texto del artículo 5º contenido en su Informe y, por ello, solicito de nuevo vuestro voto favorable".

A Lorenzo Olarte le correspondió exponer la posición de la Ponencia en la Disposición Transitoria Primera del Proyecto de ley. Era el momento de las "concesiones" que llevarían al acuerdo con Alianza Popular. Así pues, Olarte comunicó al Pleno los "ajustes" que la Ponencia proponía para proceder a la redacción definitiva del texto controvertido: Sistema Proporcional Corregido, para evitar los peligros que un sistema proporcional puro entrañaba, al decir de Alianza Popular.

Finalmente, Miguel Primo de Rivera, reiteró la aceptación por parte de la Ponencia de que "cada Cámara eligiera de entre sus miembros cinco Consejeros del Reino para cubrir las vacantes producidas por el cese de los actuales consejeros electivos".

El turno de la Ponencia fue cerrado por Fernando Suárez que propuso al Gobierno la aceptación de que cada provincia insular eligiera cinco senadores en lugar de los cuatro que correspondían al resto de las provincias españolas y a los dos de Ceuta y Melilla. "Lo demás como está".

Durante la tarde continuó la sesión con el turno de réplicas. Cuando le tocó su turno a Cruz Martínez Esteruelas, aceptó los "elementos correctores del sistema proporcional" siempre que no fueran de carácter de "numerus clausus" ni se dejara de establecer en el nuevo texto un número mínimo de sufragios, para acceder al Congreso, que evitasen el riesgo de una representación insuficiente. Al día siguiente

Informaciones decía: "Por la tarde cedió al fin Alianza Popular".

Fernando Suárez anunciaba a continuación el texto definitivo que la Ponencia sometería a votación y en el que se establecían los elementos correctores del sistema proporcional de acuerdo con lo pactado con Alianza Popular. Era una solución de concordia que garantizaría la aprobación del Proyecto de ley, manteniendo dos criterios fundamentales: sistema proporcional y regulación de las primeras elecciones por Decreto-ley.

La fase deliberativa concluyó con la intervención del Ministro de Justicia, Landelino Lavilla Alsina, que finalizó con estas palabras: "Que nadie hable en nombre de un pueblo que no ha hablado, que nadie se arroge representaciones si no las ha recibido; que termine la confusión y que sea el pueblo español el que arbitre y haga la luz ..."

Terminada la primera fase del Pleno, la fase deliberativa, se iniciaron las votaciones. El Presidente de las Cortes anunció que el Gobierno aceptaba la propuesta de la Ponencia por lo que se procedería a dos votaciones. En la primera se votaría el nuevo texto propuesto por la Ponencia, "como expresión de la concordia que busca un consenso" y si dicho texto resultaba aprobado quedaría incorporado al Proyecto de ley que sería votado globalmente de forma inmediata.

En votación ordinaria (levantados y sentados) se aprobó el texto modificado por 438 votos a favor, 2 en contra y 57 abstenciones. Acto seguido, Belén Landáburu dió lectura al nuevo texto legal y, a continuación se procedió la votación final, que sería nominativa.

A las nueve y treinta y cinco minutos de la noche del 18 de noviembre de 1976, el Proyecto de Ley para la Reforma Política fue aprobado por 425 votos afirmativos, 59 votos negativos y 13 abstenciones.

El día 23 de noviembre, a petición de Felipe Gonzalez, se presentaba en la Comisión Política del Parlamento Europeo una solicitud de "Resolución de Apoyo" a la oposición en general, al PSOE en particular, y de rechazo de la vía reformista que simbolizaba la Ley para la Reforma Política. La petición no prosperó pero puso de manifiesto la actitud del PSOE¹.

El 15 de diciembre el pueblo manifestó su voluntad en las urnas y votó favorablemente la ley, con un amplísimo número de votos afirmativos, en una jornada

¹ Hoy Felipe Gonzalez afirma: "Como dirigente de este partido <PSOE> hubiera tenido exactamente la misma reacción de apoyo a Yeltsein, como nos hubieramos puesto de parte de Suárez si las Cortes franquistas hubieran decidido bloquear la reforma" (ABC, 25-10-93). El párrafo es otra reconstrucción desvergonzada de la historia. Los hechos, en general, y la citada petición al Parlamento Europeo, en particular, demuestran cabalmente lo contrario: González, no sólo no se hubiera puesto de parte de Suárez si las Cortes orgánicas hubieran bloqueado la reforma, sino que se puso en contra de Suárez cuando la reforma ya estaba desbloqueada y la Ley para la Reforma Política aprobada por las Cortes.

en la que la normalidad y la alta participación fueron la tónica general.

Sin embargo... Los antiguos miembros de la Coordinadora Democrática, que entonces propugnaron la abstención y se manifestaron abiertamente en contra de la "reforma impuesta", son hoy los artífices del cambio español... La mayoría de los que entonces defendieron las tesis rupturistas, sin importarles los altísimos costes que de la ruptura se hubieran podido derivar, son hoy los que dicen que fueron ellos los que hicieron posible el advenimiento de la democracia en orden y en paz... No les interesa recordar que el resultado del referéndum consagró la política reformista propiciada por la Corona obligándoles a integrarse en el proceso para no quedarse fuera de las nuevas reglas del juego político español¹.

¹ García San Miguel, L. "Teoría de la Transición", Editora Nacional, Madrid, 1981. (pg. 99) "La oposición había vivido durante mucho tiempo, en la creencia mesiánica, de que el poder llegaría íntegramente, a sus manos. Soñaba con la formación de un gobierno provisional... Pero, a medida de que fue consciente de la posibilidad de obtener una victoria parcial, esto es, de obtener su legalización, abandonó sus propósitos de victoria total. Seguir jugando a "todo o a nada" era una empresa problemática y arriesgada: equivalía a no aceptar ningún compromiso con el poder y seguir presionando hasta que el régimen se hundiera... La oposición hubiera quedado en una posición difícil: se le había ofrecido la legalización, que llevaba implícita la posibilidad de presentarse a las elecciones y ganarlas, y no la había aceptado. <Con esta actitud>, quedaba claro que quería el poder antes que la democracia. Y esto ya no podía "justificarse" alegando que ése era el único camino posible, esto es, que sólo se podía llegar a la democracia, si la oposición tomaba previamente el poder. Más bien parecía lo contrario: el intento de tomar el poder, como paso previo para la democracia, no facilitaba sino que dificultaba el logro del objetivo propuesto. Había otro camino más practicable: el camino de la reforma". Lo cierto es que la oposición "entró en el juego". (pg. 89) Lo que muchos consideraron imposible, y otros indeseable,

El 5 de enero de 1977 el Boletín Oficial del Estado publicaba la Octava Ley Fundamental, instrumento jurídico-político que hizo posible, "**de la Ley a la Ley**", la convocatoria de elecciones generales a Cortes Constituyentes.

II. ANALISIS COMPARATIVO DEL PRIMER BORRADOR DE LA LEY BASICA DE REFORMA POLITICA, DEL PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLITICA Y DE LA LEY PARA LA REFORMA POLITICA

A) El Anteproyecto y el Proyecto de ley

Un estudio serio y riguroso de la génesis y evolución de la Ley para la Reforma Política, en los sucesivos trámites procesales, exige un análisis que partiendo del texto original ponga de relieve las pequeñas transformaciones que este sufre, y dé respuesta al porqué de estas transformaciones: cuáles obedecen a motivos políticos de fondo, cuáles a razones tácticas y cuáles a mejoras técnicas.

sucedió al final: el régimen, sin romper formalmente su propia legalidad y sin perder el control del proceso en ningún momento, se transformó en una democracia. Fue algo parecido a lo que los ilustrados proponían: una especie de "revolución desde arriba".

Pero antes el lector honesto debe saber algo, por lo demás, bastante evidente: Todas las modificaciones que se producen en el primer borrador, son sugeridas o aceptadas por Torcuato Fernández-Miranda. La Ley para la Reforma Política no hubiera podido prosperar con la oposición del Presidente de las Cortes, que no sólo la había elaborado en su mayor parte, sino que había puesto a punto el funcionamiento de las Cortes para agilizar su tramitación y facilitar su aprobación.

1) El nombre de la ley

En el borrador inicial la Ley recibía el nombre de "Ley básica de la reforma política". Una vez perfeccionado por el Gobierno, aquel primer borrador se convertía en el "Proyecto de Ley de Reforma Política" que, entregado por el Ministro de Información a los medios de comunicación, el 12 de septiembre aparece en la prensa bajo distintos rótulos; así por ejemplo, en El País y en ABC se mantiene la versión del Gobierno, pero en Arriba y en Ya se recoge bajo el nombre de "Proyecto de Ley para la Reforma Política".

El Informe del Consejo Nacional emite su dictamen sobre el "Proyecto de Ley de Reforma Política", pero en el Boletín Oficial de las Cortes se publica como "Proyecto de Ley para la Reforma Política".

Durante su tramitación unos hablan del Proyecto de Ley de Reforma y otros del Proyecto de Ley para la Reforma, pero ya en el Informe de la Ponencia se utiliza sistemáticamente la preposición "para" y así se mantiene en la redacción definitiva del Proyecto de Ley aprobado por el Pleno el 18 de noviembre y convertido en la octava Ley Fundamental.

El nombre de la Ley, que en aquel momento no tuvo ninguna relevancia especial, fue analizado, años más tarde, por Manuel Jimenez de Parga¹ con las siguientes palabras: "si se optaba por la preposición DE, los continuistas estarían en condiciones de alegar que el proyecto nacía con las raíces hincadas en el régimen vigente (o sea el franquismo) mientras que la preposición PARA indicaba acaso una ruptura con lo establecido", olvidando, según creemos, que la Ley no significaba una ruptura necesaria sino un cauce para una posible ruptura si el pueblo, que era quién habría de decir la última palabra, así lo determinaba.

Este pretendido debate, varado en las tesis antagónicas defendidas por los representantes de ambos extremos, carecía de contenido para todos aquellos que comprendieron que la ley era el mecanismo legal necesario **para** oír al pueblo, sin dañar a la sociedad civil ni destruir el Estado.

¹ Jiménez de Parga, M. "Lo que significó la ley para la Reforma Política" en Historia de la Transición, Diario 16 semanal nº 129, 1984.

2) El Preámbulo

Aunque son parcialmente conocidas las peripecias que vivió el preámbulo, acaso convenga recordarlas. Así se expresaba el profesor Lucas Verdú en su "Crítica Jurídico Política de la Reforma Suárez"¹: "La octava Ley Fundamental contiene numerosas afirmaciones políticas de cariz democrático, casi todas ellas en el preámbulo" y parece que la suspensión del preámbulo le preocupa seriamente cuando escribe posteriormente: "Las ligeras esperanzas democratizadoras del proyecto Suárez, se desvanecen en la medida en que se suprimen las referencias ideológicas homologables con la Europa comunitaria"... "Toda la semántica, más o menos prometedoramente democrática del preámbulo, ha volado de improviso merced a una concesión gubernamental sugerida y manipulada por el Presidente de las Cortes". ¡Cómo no. El Presidente de las Cortes conspirando contra sí mismo! Pero no nos adelantemos y analicemos los acontecimientos paso a paso.

El texto que Torcuato Fernández-Miranda entregó a Adolfo Suárez contenía un preámbulo, cuatro artículos y una disposición transitoria. El texto que el Gobierno aprueba como Proyecto de Ley de Reforma Política, que se hace público el 11 de septiembre y se remite a las Cortes el 18 de octubre, también tiene un

¹ Lucas Verdú, P., "La octava Ley Fundamental. Crítica Jurídico política de la Reforma Suárez", Tecnos, Madrid, 1976, pg. 79, 99 y 101.

preámbulo. Sin embargo, éste desaparece cuando el Proyecto se publica en el Boletín Oficial de las Cortes, apareciendo, en cambio, a continuación del Proyecto de Ley Fundamental, el texto íntegro del Dictamen, preceptivo pero no vinculante, del Consejo Nacional del Movimiento.

Tan insólita situación, generó numerosas especulaciones, sobre todo en la prensa, que se pueden sintetizar en el titular de Bonifacio de la Cuadra en el País¹: "Concesiones de Fernández-Miranda al bunker legislativo". Tanto el titular como el análisis subsiguiente son certeros, pero conviene matizar algunas cosas. Es cierto que el Consejo Nacional había descalificado el preámbulo y había afirmado que "...de mantenerse la necesidad del preámbulo, su redacción debe matizarse..." como también es cierto que tal matización implicaba concesiones imposibles referentes a la legitimidad y a una implícita subordinación de la democracia a los Principios Fundamentales del Movimiento.

Dijera lo que dijera el Consejo Nacional, el Gobierno, en total sintonía con el Presidente de las Cortes, no estaba dispuesto a modificar ni una coma del Proyecto de Ley. Pero el preámbulo no formaba parte del texto legal, aunque pudiera tener un valor interpretativo ¿Merecía la pena dar una batalla por mantenerlo cuando

¹ El País, 22-10-76.

no era esencial a la Reforma?¹ Mantener el Preámbulo sería encontrarse con un aluvión de enmiendas sobre teoría política y abrir un debate dogmático y principalista sobre esencias... ¡Nada más inoportuno e innecesario! Por otra parte, una de las funciones más importantes del Preámbulo, explicar el sentido último de la Reforma como vía para dar paso a una legitimidad democrática, explicar la hondura y la sinceridad de las intenciones reformistas, ya estaba cumplida puesto que el texto lo conocía la opinión pública. Dar batallas innecesarias era políticamente imprudente. Suprimiéndolo no se renunciaba a su contenido sino que se impedía a los integristas abrir un debate sobre teoría política. Presidente de las Cortes y Presidente de Gobierno convinieron en este planteamiento, y se acogieron sutilmente al previo dictamen del Consejo Nacional que ponía en duda la necesidad del preámbulo.

Sin embargo conviene matizar aún más: ese preámbulo que según De la Cuadra había gustado a la oposición moderada, ese preámbulo que decía cosas que tanto agradaban al autor como "... la Ley, como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo requiere que la representación en Cortes esté basada en el sufragio

¹ Torcuato Fernández-Miranda reflexiona: El Consejo Nacional del Movimiento es un problema político pero no un problema jurídico ¿Qué magnitud tiene el problema? Escasa. No controla el Gobierno, no controla nada... Simplemente pone obstáculos... pero quien desdeña los obstáculos comete un error... no tienen capacidad para construir pero sí una enorme capacidad de destruir.

universal a través de un sistema electoral imparcial y eficaz..." y "...en las actuales circunstancias no se puede reconocer o suponer como propias del pueblo aquellas actitudes que no hayan sido verificadas y contrastadas en las urnas...", ese preámbulo tenía padre. Torcuato Fernández-Miranda no renunciaba al preámbulo del Gobierno, renunciaba a su propio preámbulo, al igual que había renunciado a la paternidad "externa" de la misma ley que él había hecho y a la que llamaba irónicamente "la expósita". Renunció a la paternidad, y cualquier intelectual sabe cuan dolorosa es esta renuncia, porque el éxito de la Reforma requería fortalecer en todo lo posible al Gobierno Suárez, quitarse de en medio, mantenerse en la sombra, dar sin recibir, ahogar la vanidad y embridar la ambición. Pero aquel compromiso de silencio ni nos alcanza ni cumple función alguna a estas alturas. Al revés, hoy sólo importa la verdad y nos resulta escandalosa la voluntad, ejercida con contumacia, de ningunear al Presidente de las Cortes. Se le ha querido, consciente o inconscientemente, expulsar de la Historia. Parece como si a muchos les resultase insoportable que un personaje que no comprendieron, con el que no simpatizaron, y al que sus silencios (que no sus obras políticas) convirtieron en símbolo del integrismo franquista (cuando no de la conspiración cortesana y retorcida), fuera el artífice de la transición a la democracia.

Puede aceptarse que su voluntad de actuar en la sombra no le hubiera creado una imagen política de demócrata al uso (¡El demócrata era el Arias del Espiritu

del 12 de Febrero!). Pero lo que no puede explicarse, salvo desde claves psicológicas en las que no debemos entrar, es la voluntad de interpretar todos sus actos en clave negativa, sin el menor esfuerzo por una explicación positiva. Y cuando la explicación positiva se hace insostenible, la respuesta es el olvido, casi nunca el reconocimiento.

Así, cuando Torcuato Fernández-Miranda es nombrado Presidente de las Cortes la imagen que se proyecta es de equivocación del Rey, de regresión y de desesperanza democrática. A muy pocos se les ocurre reflexionar, en clave positiva, sobre la confianza que el Rey deposita en él; pocos recuerdan su actitud cuando asumió la Presidencia del Gobierno en funciones tras el asesinato de Carrero Blanco, la enemistad del franquismo ortodoxo que siempre desconfió de él, la actitud de Franco y de su entorno familiar cuando designó Presidente de Gobierno a Carlos Arias; pocos recuerdan la camisa blanca. Nadie asume la paradoja insalvable de sus afirmaciones, tácitas o expresas, ni de un gobernante fascista que haya educado a un Rey demócrata. Nadie, en fin, tiene el mínimo interés en recordar o en leer su libro "Estado y Constitución", publicado en febrero de 1975 y atravesado por el principio democrático y la lucha por el Estado de Derecho.

Cuando Torcuato Fernández-Miranda, cambia la estructura de las Cortes Orgánicas, los más quieren ver al gran manipulador, al gran autoritario que se está

haciendo con el poder... "la reforma jamás será posible" Y cuando toda esta organización, se revela clave para la aprobación de la Ley para la Reforma política, surge el olvido, el ninguneo, ya nadie se acuerda ni del autor de la obra ni del juicio que en su día les mereció.

Cuando Torcuato Fernández-Miranda comienza a reunir periódicamente el Consejo del Reino, es porque está potenciando las instituciones franquistas, secuestrando al Rey, y, tal vez, preparando la llegada de un Presidente del Gobierno ortodoxo y no reformista... acaso él mismo.

Cuando Suárez es nombrado, el error del Rey es imputado a la larga mano de aquel oscuro ambicioso; él fue el que convenció al Rey y ahora todo el mundo podía explicarse aquellas reuniones del Consejo del Reino. Mas cuando Suárez "trajo la democracia a España", Torcuato Fernández-Miranda y el Consejo del Reino desaparecieron de la Historia. La historia empezó a hablar del gran acierto del Rey al nombrar a Suárez, al artífice del cambio.

Cuando en la remisión a las Cortes del Proyecto de Ley, se suprimió el Preámbulo, se había suprimido lo mejor, lo único genuinamente democrático de aquel texto y se le reprochó la sustracción ¡cómo no! al Presidente de las Cortes que seguía conspirando contra la democracia.

Cuando la Ley para la Reforma política hacía directamente electivo por el Rey al Presidente de las Cortes, estaba claro que pretendía perpetuarse, que era una *morma in tuitu personae*, que no quería la democracia para sí mismo... Sin embargo, cuando dimitió, ya nadie se acordó del precepto, dimitía "porque se había legalizado al PCE" (¡qué enorme estupidez!), porque estaba desencantado, porque él no quería la democracia y Suárez le había ganado el pulso. Pocos supieron ver, a parte del Rey, lo que tenía el gesto de acto de generosidad para con la democracia y con su propia obra.

Cuando el Rey le concedió el ducado y, sobre todo, ese honor supremo que es el Tosi3n de Oro, muchos se quedaron perplejos y todav3a hoy en d3a algunos¹ se permiten afirmar que no comprenden las palabras del Rey, llenas de cari3o y gratitud², hacia Torcuato Fern3andez-Miranda. Es incomprensible que el Rey hubiera querido, hubiera admirado y confiado en semejante persona, y, como al enano moral le resulta incomprensible, el diagn3stico est3 claro: Una vez m3s el Rey se ha equivocado. Su dimisi3n como Presidente de las Cortes dio tambi3n lugar a interpretaciones tortuosas, a imputaciones mezquinas que proyectaban sobre el pr3jimo la miseria propia cuando las causas de la

¹ Jaime Pe3a3iel en La COPE, 1-4-93.

² Vilallonga, J.L., "El Rey", Plaza y Jan3s, Barcelona, 1993.

dimisión eran tan claras como acaso incomprensibles para determinados espíritus. Dimitió porque no hacía falta, porque su misión, al menos aquella misión, había concluido: las elecciones alumbrarían la nueva legitimidad nacida exclusivamente de las urnas. ¿Qué papel iba a representar él? ¿El de hombre de confianza de la Corona al margen de las urnas? Sería desprecio a la soberanía del pueblo y flaco servicio a la Corona. Y dimitió. A los indocumentados que plantean hoy por qué el Rey le concedió los máximos honores, sólo queremos recordarles un axioma aplicable a todo historiador honesto, y conste que sólo caben dos contestaciones. Primera: El Rey se equivocó (parece que es la que más les gusta). Segunda: Torcuato Fernández-Miranda prestó servicios impagables a la Democracia y a la Corona y por ello la Corona honró, con equidad, justicia y generosa sabiduría a quien le había servido de forma impagable. El Toisón de Oro, el ducado es una sólo una anécdota aunque de inmenso valor, el Toisón de Oro es una prueba abrumadora de su función histórica y del generoso reconocimiento a su labor por un gran Rey, Don Juan Carlos I.

Cuando, en fin, falleció, a Torcuato Fernández-Miranda no le mató una enfermedad del corazón como les acontece a innumerables mortales. No, a él le mató la tristeza, la melancolía, los remordimientos y la nostalgia del pasado¹.

¹ Fernández de la Mora, "Los errores del Cambio", Plaza y Janés, Barcelona 1987, pg. 33.

Ejemplo paradigmático del desprecio a la Historia al que nos referimos es, y se podrían citar otros muchos, el trabajo del profesor Morodo¹, "La ley para la Reforma Política: Ruptura desde el franquismo", en el que se analiza la transición y la Ley para la Reforma Política. Pues bien, en el largo artículo en el que se analizan las causas y los personajes del éxito no aparece ni una sola vez el nombre de Torcuato Fernández-Miranda, ni siquiera una referencia velada bajo el manto institucional de la Presidencia de las Cortes.

Pero la vida está llena de paradojas y la verdad histórica labra sus propios surcos. El artículo de Morodo es sumamente elogioso para "el Proyecto", se muestra encantado con el preámbulo, con su lenguaje... cita un montón de párrafos en los que ve con nitidez la esencia de la democracia liberal... y se siente desolado por la retirada del preámbulo a instancias del Consejo Nacional del Movimiento. En nombre del fallecido Torcuato Fernández-Miranda, agradecemos al profesor Morodo los encendidos elogios que le dedica, pues, todos y cada uno de los párrafos que alaba, así como la esencia de lo que él llama "Proyecto Suárez", salieron de la pluma del

Romero, E., "Retratos de Epoca", Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pg. 168.

¹ Morodo, R., "La Ley para la Reforma Política: Ruptura desde el franquismo" en Historia de la Transición, Diario 16 semanal, nº 129, 11-3-84.

entonces Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino. *Quod natura non dat Salmantica non prestat.*

a) Contenido del Preámbulo

El primer borrador inicia el Proyecto de Ley con un extenso preámbulo, en el que se recoge el pensamiento de Torcuato Fernández-Miranda sobre el Estado, la Reforma y la Democracia, configurado desde el conocimiento profundo de la realidad española y la búsqueda de soluciones a los problemas que traería el advenimiento de la Monarquía una vez cumplidas las precisiones sucesorias establecidas por las leyes.

El discurso jurídico-político de este Preámbulo, no es un discurso improvisado; en él se condensan una serie de criterios muy elaborados durante años de estudio y meditación profunda.

Comienza constatando la realidad de la Historia contemporánea española y el fracaso de los numerosos intentos de consolidar un Estado democrático a lo largo de más de cien años de inestabilidad política¹ para continuar como una síntesis de la doctrina ya expuesta en su obra "Estado y Constitución" y finalizar ofreciendo la

¹ Torcuato Fernández-Miranda, expuso con claridad este punto en la "Lección Magistral" de sus oposiciones a la Cátedra de Derecho Político de la Univesidad Complutense, en 1967.

solución operativa que el momento exige, que zanja la cuestión sobre la convocatoria de Cortes Constituyentes y que nace de los siguientes puntos básicos:

1º) Una reforma política ha de reflejar ineludiblemente la verdadera voluntad del pueblo verificada en las urnas. Para que ello sea posible sólo puede ser realizada por "los órganos representativos del Estado surgidos de la decisión del pueblo español".

2º) El carácter instrumental de la ley que como cauce procesal de la reforma hará posible la convocatoria de elecciones generales para la constitución de los nuevos órganos de representación del Estado.

3º) Su carácter provisional, puesto que "esta ley electoral primera queda a resultas de lo que decidan en el futuro los órganos representativos del Estado, surgidos de la voluntad del pueblo español".

4º) El cierre definitivo de cualquier aventura rupturista, ya que al ser el camino que conducirá a la democracia y la "Democracia exige como primer supuesto el imperio y la soberanía de la ley" articula el cambio respetando el "expediente de reforma" que la ley establece manteniendo intacto "el principio de certeza y seguridad de la ley".

Podríamos decir con el Profesor Posada¹, cuando comenta el espíritu constructivo que debe actuar siempre en una labor de carácter constitucional, que este preámbulo, en el que se condensa toda la filosofía de la reforma, "es, en definitiva, una manifestación de la fe en la ley y en la eficacia de la acción creadora de la razón".

El preámbulo, escrito con el estilo tan característico de Torcuato-Fernández-Miranda, con frases breves y rotundas, con lenguaje preciso y técnico, con cierta aridez vehemente, ese mismo estilo que se puede detectar con facilidad en numerosos discursos claves en la historia de la transición, gira en torno a un conjunto de ideas fuerza:

La primera, tan querida y tan elaborada por Torcuato Fernández-Miranda, expresa que un **supuesto político** sólo puede alcanzarse desde el supuesto realmente existente y que éste debe ser asumido para poder cambiarlo.

El supuesto político entonces existente era el Estado franquista y las Leyes Fundamentales. Ahí es donde había que buscar la palanca para hacer el cambio.

Una reforma Democrática auténtica **sólo** puede hacerla el pueblo. Por consiguiente el único problema

¹ Posada, A., "Derecho Politico", Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales, Madrid, 1935, tomo I, pg. 275.

verdadero es hacer posible que el pueblo abra un proceso constituyente.

La única reforma importante es la procesal, la que cree el cauce para las elecciones libres, de suerte que las fuerzas políticas se constituyan desde su verdadero apoyo electoral y no desde teóricas presunciones de legitimidad.

Por tanto, la Ley de Reforma Política debe ser una **convocatoria** de Cortes Constituyentes.

Su contenido debe limitarse a tres puntos: "diseñar los órganos de representación", establecer "el sistema electoral" y establecer el mecanismo procesal de "la reforma de las leyes".

En estos tres puntos, que recoge el preámbulo con rotunda claridad, se concentra toda la estrategia política de Torcuato Fernández-Miranda durante la transición y, aun, mucho antes¹. A través de ellos se

¹ Quien quiera comprender su actitud cuando las famosas pugnas por el asociacionismo y las intenciones de fondo que probablemente sólo conocía el entonces Príncipe de España, debería acudir a estas claves. Manuel Pastor en "Las postrimerías del franquismo", Transición Política y Consolidación democrática, España (1975-1986), CIS, Madrid, 1992, se extraña de que López Rodó no considere a Fernández-Miranda entre los que, como él mismo, tenían una intencionalidad reformista o evolucionista. Esta consideración demuestra el desconocimiento generalizado de la figura de Fernández-Miranda, entre los propios (López Rodó) y entre los extraños (Pastor). Lo que Fernández-Miranda buscaba no era el franquismo después de Franco como estructura autoritaria coronada por la monarquía, sino una monarquía en la que la Corona fuera la institución integradora de todas las tendencias políticas de los

explican sus acciones, sus palabras, y, sobre todo, sus silencios.

El supuesto político inicial era un Estado fuerte controlado por los sectores políticos ortodoxos y, cuando menos, renuentes al cambio. Por ello, toda posibilidad verdadera de cambiar, sin desencadenar un caótico vacío de poder, pasaba por apoderarse de aquel Estado, de sus resortes jurídicos y políticos. Desde esta primera clave se explican muchas cosas: la continuidad de Arias, el cese de Arias, las medidas tendentes a controlar las Cortes y el Consejo del Reino... y la silenciosa paciencia para dar este salto sólo en el momento en que fuera posible. En otros términos: la Ley para la Reforma política era radicalmente inviable en diciembre de 1975 y fue perfectamente posible en diciembre de 1976.

La segunda clave explica el escepticismo expreso y la oposición íntima frente a todos los intentos de reforma Arias y las propuestas de algunos de sus ministros. Y ello porque eludían el verdadero problema que no era otro que devolverle al pueblo la condición de Poder Constituyente. Todos aquellos proyectos de reforma de la Ley de Sucesión, de la Ley Orgánica del Estado, etc. etc. suponían la absurda pretensión de constituir desde arriba y pretender que se aceptase la legitimidad democrática de lo constituido. Aquello era el "Espíritu del 12 de Febrero" o el "asociacionismo político

españoles. Pero eso, desde luego, no pasaba por el asociacionismo de López Rodó.

sin partidos", "el pastel de liebre sin liebre" de los sedicentes progresistas y reformistas de los últimos años del franquismo, etapa en la que ya Don Juan Carlos y Torcuato Fernández-Miranda sabían que, si se descartaban los partidos políticos, entre dejarle en herencia al Rey unas asociaciones en el marco del Movimiento o no dejarle nada, era mucho mejor no dejarle nada. De tener que aceptar al enemigo, mejor desorganizado. Que ello obligaba al Ministro Secretario General a hacer un "papelón", pues se hacía el papelón. Su historia siempre estuvo llena de silencios y nunca rehuyó su papel, por oscuro que fuera, si consideraba que desempeñándolo cumplía su misión.

La tercera clave explica, sin más, todo el contenido de la Ley para la Reforma política. Explica, en fin, su brevedad y que se modificara lo que se modificó y se silenciara lo que se silenció.

Este preámbulo, tal y como lo redactó Torcuato Fernández-Miranda, fue aprobado por el Gobierno en Consejo de Ministros dentro del Proyecto de Ley para la Reforma Política; tan sólo hubo tres alteraciones puramente sintácticas o gramaticales (por ejemplo, al Gobierno le gustaba más, dudoso gusto ciertamente, el vocablo "maximalistas" que "extremosas" y añadió un párrafo en el que se especifican algunos de los problemas políticos que podrían resolver las nuevas Cortes, precisión probablemente conveniente desde la prudencia política, porque eludiendo toda alusión a un poder constituyente, propagandísticamente interesante, era

juridicamente irrelevante ya que lo que estaba abriendo era "todo", esto es, un proceso constituyente.

3) El Articulado

En la Ley para la Reforma Política destaca, de inmediato, su brevedad y el laconismo con que se expresa, características que provienen del texto inicial y que se conservan en el Proyecto del Gobierno y en la Ley aprobada en Cortes.

Esta concisión responde plenamente al propósito con que fue diseñada, desencadenar la apertura de un proceso constituyente sin desmantelar el Estado.

Como no se trataba de constituir sino de abrir un proceso constituyente, era improcedente entrar en más reformas que las estrictamente necesarias para desencadenar el proceso. Y no sólo improcedente e innecesario, entrar en otras reformas sustantivas hubiera sido incoherente, imprudente y peligroso.

Si una reforma orgánica sustantiva (Consejo del Reino, Ley de Sucesión, Jefatura del Estado, Gobierno, relaciones Gobierno-Cortes, Administración de Justicia, etc.) se hubiera hecho con un mínimo de respeto a los órganos existentes y a la legislación franquista, hubiera sido del todo incoherente con el propósito de la reforma que, como se ha venido repitiendo, no era otro que

atribuirle al pueblo la soberanía y abrir el cauce para la plena democratización del Estado.

Si por el contrario, la reforma sustantiva hubiese sido totalmente democrática (supresión del Consejo del Reino, eliminación de competencias efectivas del Rey, parlamentarización de la forma de Gobierno, democratización e independencia de la Justicia...) la imprudencia hubiese sido descomunal y hoy, probablemente, habría que hablar del disparatado suicidio de la Reforma.

Una reforma sustantiva totalmente democrática no sólo habría caído en la incoherencia metódica que supone atribuirle la soberanía al pueblo y anticiparse a su voluntad, sino en algo aún más grave: en determinar el final del proceso político sin ninguna legitimidad democrática salida de las urnas. Recordemos que cuando en 1981, los sectores integristas deseaban la reversión del sistema, y casi estuvieron a punto de lograrla, había un parlamento unánimemente democrático, un gobierno democrático y una Constitución vigente con una fortísima legitimidad democrática. No es preciso ser un lince para imaginarse la respuesta de los sectores reaccionarios a una Constitución, como la del 78, "otorgada" en el 76 sin el poderoso respaldo de las urnas.

Por eso la ruptura democrática "pacífica" en 1976 era imposible, la ruptura sólo hubiera podido conseguirse mediante un apoderamiento violento del poder por parte

de la oposición antifranquista, lo cual era, si cabe, no menos imposible.

a) Contenido normativo

Una análisis sistemático de la Ley para la Reforma política lleva a la conclusión de que se trata de una convocatoria de Cortes con potestades constituyentes y por ello su contenido básico gira en torno a la articulación jurídica de cuatro decisiones:

- La identificación del soberano.
- El diseño de los órganos representativos a través de los cuales ha de encauzarse la voluntad del soberano.
- La determinación de los cauces procesales (medidas electorales) para organizar técnicamente la representación.
- El establecimiento del procedimiento para la reforma de las leyes.

1. La identificación del soberano se realiza en un conciso pero elocuente artículo primero que en el texto de Torcuato Fernández-Miranda tiene tres apartados y que el Gobierno sintetizará en dos sin alterar para nada el sentido inicial, aunque mejorándolo en su redacción sintáctica. En este texto, sobrio y elegante, aunque no exento de arcaísmos decimonónicos, está la formulación de la democracia representativa: atribución de la soberanía al pueblo que la ejerce a través de sus representantes dentro de un orden jurídico y bajo el

imperio de la Ley. El concepto "imperio de la Ley" tiene, como se ha dicho, un cierto sabor "antiguo", decimonónico, como formulación previa al "imperio de la Constitución". Sin embargo, cualquiera que haya leído la obra de Torcuato Fernández-Miranda y singularmente "Estado y Constitución", convendrá en que tras los eventuales equívocos terminológicos no se esconde nada, porque al decir bajo el imperio de la ley se está hablando del imperio del Derecho, del Derecho de producción racional emanado de la voluntad del pueblo que incluye, naturalmente y sobre todo, a la propia Constitución como expresión de la voluntad extraordinaria del pueblo organizado en Poder Constituyente.

En el curso del procedimiento legislativo se incorporará a este artículo primero una referencia a los derechos de la persona que produce resultados satisfactorios, constituyendo no sólo una mejora técnica sino una importante mejora política que Fernández-Miranda asumió con satisfacción.

2. La determinación de los órganos representativos, tanto en el texto inicial como en el proyecto del Gobierno, viene recogida en el artículo segundo, en el que se toman las siguientes decisiones:

- La composición bicameral de las Cortes.
- La elección mediante sufragio universal, libre, directo y secreto.
- La composición del Congreso de los Diputados en 350 representantes (el proyecto del Gobierno no

cambiará esta decisión pero la sacará del articulado para colocarla en la disposición transitoria primera).

- La composición del Senado sobre una base territorial pero complementada con otras representaciones a las que luego se aludirá (en el proyecto del Gobierno sólo quedarían, junto a la representación territorial, los senadores de designación real).

- La duración del mandato de cuatro años (en el texto inicial era de cuatro años para el Senado y tres para el Congreso).

- El reconocimiento de la autonomía de las Cámaras.

3. Las decisiones electorales, aparte de las derivadas de la propia composición de las Cámaras, se toman en las disposiciones transitorias.

En el texto inicial sólo había una disposición transitoria que el texto del Gobierno ampliará a tres. No obstante se mantienen las decisiones más importantes:

- La autorización al Gobierno para que regule por Decreto-ley las primeras elecciones a Cortes. Aquí se librará una batalla política a la que luego nos referiremos, pero Torcuato Fernández-Miranda siempre tuvo claro que este era un punto innegociable y que aquellas Cortes, con su mandato prorrogado, deberían extinguirse, cualquiera que fuera la forma técnica y la cuestión jurídica, en el mismo momento en que la Ley para la Reforma Política fuera aprobada.

Además consideraba que el Gobierno debería quedar con las manos libres para usar la norma electoral como elemento integrador de la oposición en el nuevo juego político que abriría la reforma.

- La fórmula electoral proporcional. En el anteproyecto se exigía una fórmula electoral proporcional para el Congreso y para el Senado. Aquí se librará una de las mayores batallas, a la que luego aludiremos, que trajo como consecuencia un cambio parcial en el proyecto del Gobierno.

4. La configuración jurídica de un poder constituyente democrático implica no sólo crear los cauces formales para canalizar la representación hacia el órgano constituyente, sino también establecer el método procesal para la toma de decisiones y, muy especialmente, para la toma de decisiones constituyentes, para la aprobación de las leyes constitucionales o de la Constitución. Ello comporta: la atribución de la competencia de iniciativa; el establecimiento de las mayorías necesarias para la aprobación y la creación de mecanismos técnicos para la superación del conflicto entre las cámaras cuando el parlamento es bicameral; la decisión sobre la ordenación de la participación directa del pueblo en la decisión y la articulación de mecanismos para la perfección formal de la norma y su entrada en vigor.

Todo esto es lo que aborda el proyecto inicial en sus artículos tercero y cuarto.

- **La iniciativa:** El proyecto inicial atribuía la iniciativa a las dos Cámaras parlamentarias y a la Corona. El proyecto del Gobierno va a introducir algunas mejoras, concretamente dos, que el Presidente de las Cortes no sólo acepta sino que sugiere.

No hay que olvidar que el borrador inicial de la Ley para la Reforma Política, aunque es fruto de una dilatada meditación, de profundas reflexiones y de una estrategia definida en sus puntos básicos, fue redactada en poco más de 24 horas porque Torcuato Fernández-Miranda, que siempre luchó por potenciar el Gobierno Suárez, por no dar ninguna sensación externa de control o de dirigismo para ayudarle a fortalecer su legitimidad con sus actos, no tenía previsto ser "autor" de la ley. Es evidente que sería "inspirador", "canalizador" o "corrector" cuando fuera necesario ajustar el proyecto del Gobierno al proyecto de la Corona, pero nunca había previsto que sería el autor material del texto legal.

Sin embargo los acontecimientos le obligaron porque el Gobierno no acababa de romper la malla tejida por los proyectos anteriores, ni de encontrar el camino para llegar a donde quería la Corona.

Esto explica la premura con que se redactó el anteproyecto, el cual, pese a dicha premura, no sólo sirvió para enfocar los problemas con precisión y darles

soluciones concretas que serían respetadas hasta el final, sino también para abrir un proceso de mejoras que, a través de un diálogo fluido entre el Presidente de las Cortes y el Presidente del Gobierno, perfeccionaron el texto inicial.

En este aspecto las mejoras son dos:

1. Atribuir exclusivamente la iniciativa de reforma constitucional al Congreso de los Diputados.

Tal planteamiento era adecuado y se compaginaba con la concepción del bicameralismo de Torcuato Fernández-Miranda, que concebía al Senado fundamentalmente como Cámara de control, de protección de minorías, sin olvidar que, en su diseño, la representación directa, con un sistema proporcional, en el Congreso de Diputados era la que determinaba el protagonismo político. Una cosa era su voluntad de ir a un sistema bicameral que respondía a dos razones, el mantenimiento formal de la continuidad frente a los procesos constituyentes revolucionarios clásicos y su concepción del Senado como cámara de garantías, y otra hurtar las competencias de la Cámara Baja derivadas de su posición política.

2. Eliminar la iniciativa directa de la Corona. En este caso se trata de una reforma técnica sin contenido político, ya que la iniciativa de la Corona permanece, en un añadido artículo quinto del proyecto del Gobierno. Esta modificación era técnicamente pertinente, y así lo

entendió Torcuato Fernández-Miranda, para darle a este supuesto excepcional, la excepcionalidad con la que fue concebido.

- Alteración del sistema de mayorías cualificadas: En el proyecto inicial la aprobación de una Ley de Reforma Constitucional requería la mayoría absoluta de ambas cámaras. Tal exigencia era, a nuestro juicio, correcta y prudente porque garantizaba un consenso imprescindible y al tiempo no potenciaba a las minorías hasta el punto de otorgarles un desproporcionado poder de rechazo.

El problema se planteaba en el supuesto de conflicto entre ambas Cámaras. Aquí el proyecto inicial imponía una mayoría de dos tercios en el Congreso para superar el rechazo en el Senado.

El proyecto del Gobierno, a parte de introducir mejoras técnicas en cuanto al procedimiento al hacer explícito el orden de tramitación con preeminencia del Congreso, introduce dos novedades razonables.

La primera es la Comisión Mixta que se contemplaba como un mecanismo más para hacer posible el consenso. La institución fue un éxito, con ciertas disfuncionalidades técnicas, con algunas extralimitaciones... pero políticamente un éxito.

La segunda fue reducir los dos tercios del Congreso a la mayoría absoluta de ambas Cámaras en

sesión conjunta para dirimir el conflicto. La corrección era adecuada, una cosa es establecer un sistema que potenciara el consenso y otra establecer condiciones tan onerosas que hubieran podido hacer imposible el consenso (y conste que la Constitución se aprobó por mayoría superior a dos tercios; pero una cosa es el resultado y otra la prudencia y racionalidad de los cauces establecidos para lograrlo).

- **Referéndum:** La participación del pueblo en la "reforma constitucional" o, más previsiblemente, en el refrendo de la Constitución, la recoge el Proyecto del Gobierno, en los mismos términos que el proyecto originario, atribuyendo al Rey la competencia de la convocatoria.

Por último, el Proyecto del Gobierno reordena sistemáticamente el contenido del artículo 4º, I, c, del texto original, conservando totalmente el sentido que tenía en el borrador inicial. Se trata de la atribución al Rey de la competencia de convocar un referéndum sobre una opción política de interés nacional, sea de carácter constitucional o no.

También en este precepto se quisieron ver tendencias autoritarias, impropias de un proyecto democrático. Así el profesor Lucas Verdú escribe: "Es evidente que los preceptos anteriores desvirtúan la naturaleza de la Monarquía Constitucional en la medida que introducen elementos plebiscitarios semejantes a los del Primero y Segundo Imperios franceses, y aún más a la manipulación del referéndum por el Presidente De

Gaule"¹ y el Profesor Tierno Galván señala: "... se otorga al titular de la Corona la facultad de recurrir al referéndum, al margen por completo del Parlamento; de este modo, puede darse la singular circunstancia de que aprobada una ley por el Parlamento, el titular de la Corona pudiera derogarla a través de la consulta popular, con lo que se abre, al menos como hipótesis, un cauce peligrosísimo para la propia perdurabilidad del Trono".²

Estas afirmaciones hubieran sido certeras si estuviesen referidas a una nueva Constitución sustantiva. Pero no cuando se trataba de un mero instrumento procesal para la apertura del proceso constituyente.

En el pensamiento de Torcuato Fernández-Miranda esta era una competencia destinada a no ser utilizada jamás, era una última válvula de escape para no dejar inerme al Estado y la posibilidad de instaurar la democracia, en el supuesto de que el proceso constituyente fracasara. Desde luego, nada más inconveniente para la Corona que tener que implicarse activamente protagonizando el proceso constituyente. Si éste funcionaba, si las elecciones daban unas Cámaras articuladas, si prevalecían las tendencias integradoras, la Constitución nacería del consenso y el Rey no tendría que utilizar esta facultad, manteniéndose en su significación arbitral e integradora. Aun así, la más elemental

¹ Lucas Verdú, P., ob. cit., pg. 56.

² Tierno Galván, E., citado por Lucas Verdú en "La octava Ley Fundamental", pg. 57.

prudencia política exigía considerar dos hipótesis que no eran imposibles:

1. Cuando el Presidente de las Cortes redacta el primer borrador del Proyecto de Ley de Reforma Política, no es, ni mucho menos, evidente que el proceso vaya a terminar en éxito total. No hay una absoluta seguridad de que las elecciones libres vayan a celebrarse, porque no hay certeza de que la izquierda, o la oposición en general, vaya a integrarse en el proceso aceptando las reglas del juego. (Un eventual rechazo de la derecha no preocupaba a estos efectos, porque implicaría el rechazo de la ley y por tanto la imposibilidad legal de aplicar su contenido). El problema de unas elecciones deslegitimadas, con abstención amplia y mayoritaria, era lo suficientemente grave como para prever una posible salida legal hacia la democracia.

2. Tampoco había garantías sobre la composición de unas futuras Cámaras democráticas. Las expectativas eran tan confusas como poco fiables, tras un largo paréntesis de cuarenta años sin elecciones libres ¿Qué hubiera sucedido si la polarización de las tendencias se hubiera ido hacia los extremos en vez de hacia el centro? La aprobación de una Constitución requería el consenso por razones de principios, pero además, requería técnicamente mayorías absolutas ¿Y si no se lograran formar? ¿Hasta cuándo la paralización del Estado?

Se comprenderá pues que la competencia Real tenía más de prudente que de chocante.

Por lo demás, el Proyecto del Gobierno, añade dos disposiciones transitorias en donde se incorporan cuestiones de nuevo alcance técnico y una disposición final en la que se hace explícita la naturaleza de Ley Fundamental de la Ley para la Reforma Política.

Las mejoras técnicas de las disposiciones transitorias, tratan de evitar la paralización de la actividad del Gobierno, previendo una nueva Comisión apreciadora de la urgencia del Decreto-ley y la Comisión de Competencia legislativa, así como acomodar la elección de los Consejeros del Reino a la nueva situación. En la tercera, se trata de acomodar el Reglamento de las Cortes orgánicas a las inorgánicas.

La última novedad del Proyecto del Gobierno respecto al texto original, se refiere al Presidente de las Cortes que el proyecto definitivo hace directamente elegible por el Rey. Hay que decir, en contra de algunas insidias, que tal disposición no aparece en el texto inicial. Si la Presidencia de las Cortes no era contemplada en el anteproyecto de Torcuato Fernández-Miranda y fue añadida por la Comisión del Gobierno encargada de elaborar el definitivo Proyecto de Ley no tiene sentido afirmar, como señalan Martín Villa¹ y Powell² que "Torcuato Fernández-Miranda quería la democracia para todos menos para él".

¹ Martín Villa, R., ob. cit., pg. 53.

² Powell, Ch. T., ob. cit., pg. 191.

En rigor, la aceptación por Torcuato Fernández-Miranda de una modificación que él no promovió, tenía más que ver con hacer posible la libertad del Rey en la designación del Presidente de las Cortes, rompiendo con el requisito de la terna del Consejo del Reino, que con ninguna ambición personal de perpetuarse, como han demostrado los hechos posteriores. Cuando se enfocan estos problemas suele hacerse desde una perspectiva falsa o, al menos, incompleta y desde una desconfianza radical no siempre explicable. Veamos:

La perspectiva falsa es ver en la Ley para la Reforma Política lo que ni era, ni podía ser, ni se quería que fuera: el "cambio" en vez del "instrumento del cambio". Desde la óptica de una ley introductora de un nuevo orden jurídico-político de carácter sustantivo, aquella ley tenía puntos no aceptables desde la exigencia del principio democrático. Pero desde la óptica de la apertura de los cauces al poder constituyente, un instrumento para el cambio tenía que servir no sólo, ni tanto, para el periodo post-electoral (cuando ya existirían una Cortes democráticamente legitimadas, con competencias constituyentes y con instrumentos, por tanto, para romper ataduras sin quebranto de la legalidad), como para llegar a las elecciones. Desde diciembre de 1976 hasta junio de 1977 había mucho tiempo en términos políticos, aunque fuera muy poco tiempo histórico. Desde la aprobación de la Ley hasta que se pudieran celebrar elecciones libres, se viviría una etapa sumamente complicada y su duración, aunque se

quería breve, no se podía determinar, con antelación, taxativamente. Si por cualquier circunstancia, hubiera sido necesario nombrar un nuevo Presidente de las Cortes, ¿era razonable que el Rey tuviera que aceptar una terna del Consejo del Reino?

A esto se podría argumentar que la situación era exactamente la misma en lo que respecta al Presidente del Gobierno y que, por tanto, este razonamiento se vuelve en contra. Sin embargo esto no es cierto ya que la situación de los cargos era distinta. Con la aprobación de la Ley para la Reforma Política, la significación jurídico-política del Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, pasaba a un segundo plano, con competencias limitadas, cualquiera que fuese la influencia política que conservara su titular en función de circunstancias estrictamente personales. La significación e importancia del Presidente del Gobierno no sólo no disminuía sino que, incluso, se agigantaba ante una situación de Cortes inoperantes. Mientras el mecanismo de designación del Presidente del Gobierno siguiera siendo la terna del Consejo del Reino, la composición de este órgano hacía imposible en la práctica cambiar a Suárez. El Consejo del Reino es seguro que no hubiera suministrado otra terna satisfactoria. Sin embargo, si se hubiese hecho depender la designación y cese del Presidente del Gobierno de la sola voluntad del Rey ¿qué presiones políticas de todo signo no se hubieran desplegado sobre la Zarzuela para forzar un cambio en la Presidencia del Gobierno?

La otra alternativa era designar ya un régimen parlamentario en la propia Ley para la Reforma Política, estableciendo un mecanismo de investidura del Presidente del Gobierno por el Congreso, tras las elecciones generales ¿Se puede creer seriamente que esto era posible?

Ya se ha dicho que una de las claves del éxito de la Ley para la Reforma Política fue su laconismo, sus silencios calculados, su táctica de tocar exclusivamente la palanca imprescindible para desencadenar el proceso y garantizar su autenticidad.

Diseñar una forma de Gobierno Parlamentario ya no era darle al pueblo la soberanía sino "constituir" desde el poder, y hacerlo con un expreso desmatelamiento de las instituciones existentes que no hubiera sido aprobado por las Cortes.

La situación, en suma, era la siguiente:

- Dejar al Rey en libertad para designar y remover a un Presidente de las Cortes con un poder seriamente disminuido, no levantaba serias reticencias y, en contra de lo que se ha dicho o insinuado, no garantizaba a Torcuato Fernández-Miranda mayor estabilidad en el cargo que en el caso de que su remoción dependiera de la voluntad conjunta del Rey y del Consejo del Reino. ¡Todo lo contrario! Cualquiera, ninimamente informado, sabía que Torcuato Fernández-Miranda dimitiría de inmediato si el Rey se lo pedía. De hecho, ni tuvo que

pedírselo ni se lo pidió, Fernández-Miranda, lejos de "aguantar" en el cargo, se fue cuando estimó que su función había concluido.

Con esta disposición se trataba, tan sólo, de dejarle al Rey las manos libres: cuando tuviera que nombrar un nuevo Presidente de las Cortes, Don Juan Carlos no tendría que contar con el Consejo del Reino. ¿Hubiera entrado Hernández Gil en la terna? ¿Acaso hubiera facilitado el proceso constituyente una Presidencia de las Cortes ocupada, por ejemplo, por José Antonio Girón de Velasco?

- En el caso del Presidente del Gobierno, dejarle al Rey las manos libres no hubiera prosperado en las Cortes, por lo que ello comportaba de desmantelamiento explícito del régimen. Diseñar un sistema parlamentario para después de las elecciones, mucho menos. Entonces, ¿qué ventajas tenía dejarle las manos libres? ¿Propiciar presiones, acaso insoportables, sin tener el escudo del acatamiento al ordenamiento jurídico?

- Las eventuales disfuncionalidades, de esta opción, para el día después de las elecciones eran mucho menores en todas las hipótesis:

Si las elecciones daban un resultado favorable al Gobierno, el conflicto con las cámaras no se plantearía (así sucedió).

En la hipótesis de que hubiera triunfado la oposición (imaginemos una mayoría absoluta del PSOE en 1977), Suárez dimitiría y probablemente aquel Consejo del Reino, remozado con los nuevos miembros electivos, no estaría en condiciones de negar una terna acorde con la voluntad popular, (no es lo mismo una expectativa de representatividad que un parlamento recién legitimado por unas elecciones libres).

Y si el Consejo del Reino se negara o, lo que sin duda sería más probable, la mayoría socialista rechazara la intervención del Consejo del Reino, la Ley para la Reforma Política suministraba mecanismos suficientes para reformar las leyes con la rapidez que quisiera, y esa reforma no tendría que aprobarla las Cortes orgánicas, por mayoría de dos tercios, sino un Parlamento democrático, por mayoría absoluta.

B) El Proyecto de ley en el Informe de la Ponencia

No creemos que tenga interés un estudio pormenorizado del Dictamen ya que la mayoría de las enmiendas no fueron aceptadas por la Ponencia. Unas porque desvirtuaban los objetivos del Proyecto y otras porque, mediante reformas sustantivas, pretendían ir más allá de la simple apertura de un proceso constituyente.

Sí tiene algún interés, recoger las enmiendas aceptadas así como los cambios que, a iniciativa propia, introdujo la Ponencia en el Proyecto de ley.

En el Artículo 1º, se introduce una mejora técnica al suprimirse la expresión "organización política del Estado español" y hablar simplemente de la democracia en el Estado español. Y ello porque "la Ponencia cree que la democracia no debe informar sólo la organización política, sino, en general, toda la vida política y relación política del Estado".

De mayor alcance es la inclusión, a propuesta de Meilán Gil, de un segundo párrafo en el Artículo 1º, 1: "Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado". La enmienda de Meilán Gil incorporaba, siguiendo la formulación contenida en la Ley Fundamental de Bonn, el elemento material del Estado de Derecho conciliándolo con el principio democrático, al hacer descansar la voluntad soberana del pueblo en los derechos de la persona que permiten la libre formación de la opinión pública. La soberanía se imputa no a la mayoría sin más, sino a la voluntad mayoritaria libremente formada a partir del aseguramiento de las libertades individuales y colectivas. Con la incorporación de la enmienda de Meilán, el precepto adquiere, en su escueta formulación, un sólido rigor, en la tradición de la democracia liberal, poniendo en relación dialéctica principio democrático y Estado de Derecho.

El Artículo 1º, 2 también conocerá una mejora técnica, al ser sustituida la expresión, poco rigurosa, "hacer" leyes por, "elaborar y aprobar".

El Artículo 2º no sufrirá modificación alguna en el Informe de la Ponencia, pese a las enmiendas que pretenden hacer electivo al Presidente de las Cortes.

El Artículo 3º sufrirá una modificación en el número 3 al estructurarse como obligatorio, y no meramente potestativo, el referéndum para las leyes de reforma constitucional.

El Artículo 4º introduce también la Comisión Mixta para resolver discrepancias entre las Cámaras en la tramitación de las leyes ordinarias.

El Artículo 5º no sufrirá modificación alguna.

En la disposición transitoria primera, respondiendo parcialmente a la inquietud del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, se introduce un factor de corrección de la proporcionalidad en el sistema electoral para el Congreso de Diputados "para evitar la excesiva fragmentación de la Cámara".

Por último, en la disposición transitoria segunda, 3, se concreta la competencia de las Cortes para elegir los Consejeros del Reino vacantes "por el cese de los actuales Consejeros electivos", atribuyendo al Congreso y

al Senado, respectivamente, la elección de cinco miembros.

Quizás tenga interés un breve comentario sobre una enmienda de adición presentada por Lamo de Espinosa y sumamente elocuente respecto al sentido de la reforma. Pedía el Procurador, que se incluyera una disposición derogatoria, especificando cuáles eran los preceptos derogados de las diversas Leyes Fundamentales.

La enmienda era tan lúcida como envenenada. En efecto, nada podía ser más elocuente sobre el alcance de la reforma que se estaba planteando como hacer explícitos los preceptos que se derogaban. Sin embargo, políticamente, semejante posibilidad era una imprudencia temeraria. En realidad se estaba derogando, si no todo, sí lo más importante de las bases del régimen, comenzando por la totalidad de la Ley de Principios del Movimiento. La más elemental prudencia aconsejaba no hacer alarde de ello. Cuando existieran unas Cortes legitimadas democráticamente, decía Torcuato Fernández-Miranda, el tema perdería toda su importancia; mientras tanto, planteado abiertamente, era hurgar de forma innecesaria en heridas profundas. El sentido común imponía la ambigüedad de la omisión.

La Ponencia bandeó el problema con argumentos insuficientes pero auténticos: técnicamente era difícil y, ante el riesgo de imperfección o inadecuación de la cláusula derogatoria, era preferible dejar operar la

cláusula de derogación por ley posterior. La práctica y la técnica interpretativa irían despejando las dudas...

En un análisis sistemático de las enmiendas, parece oportuno distinguir entre las que tenían un mero alcance técnico y las de alcance político que son las que aquí interesan. Entre estas, se puede distinguir entre las que se oponían frontalmente al sentido de la reforma y las que o bien la perfeccionaban o la alteraban sin desvirtuarla. Las primeras, por ventura, estaban sostenidas por grupos muy minoritarios y el rechazo, absolutamente inevitable, no ponía en peligro la aprobación de la Ley con la mayoría requerida.

De las segundas, a su vez, hay que diferenciar entre las que perfeccionaban el texto, como la enmienda de Meilán Gil que fue incorporada por la Ponencia y de la que ya hemos hablado, y las que lo alteraban sin destruirlo pero implicando una modificación políticamente significativa y, en principio, no querida por el Gobierno ni por el Presidente de las Cortes.

Entre estas hay que hacer una última distinción:

- Aquellas que estaban defendidas por Procuradores, casi, a título individual y cuyo rechazo no ponía en peligro la aprobación de la Ley.

- Las que, teniendo un potencial importante de apoyo en la Cámara, no eran presentadas como "conditio sine qua non", de suerte que su rechazo no implicaba

necesariamente el voto en contra de sus defensores. Por ejemplo, la elección del Presidente de las Cortes o las planteadas por Esperabé de Arteaga, que no eran inadecuadas sino inoportunas, por cuanto querían adelantar la reforma diseñando un régimen parlamentario o suprimiendo explícitamente el Consejo del Reino, es decir, promoviendo reformas sustantivas que habrían de corresponder a las nuevas Cortes.

- Las promovidas por grupos numéricamente importantes y presentadas como condición inexcusable para apoyar la reforma. Estas eran las verdaderamente peligrosas porque comprometían el éxito de la operación. Con ellas había que negociar hasta donde se pudiera. Básicamente fueron las enmiendas presentadas por Alianza Popular.

Veamos: Cuando el Presidente de las Cortes reformó el Reglamento de la Cámara, introduciendo los Grupos Parlamentarios, Alejandro Rodríguez de Valcárcel impulsó la creación de una coordinadora de grupos que él presidió hasta que su enfermedad le alejó de la actividad política. Esta coordinadora se reunió a comienzos del mes de noviembre para fijar posiciones con respecto al Proyecto de Ley para la Reforma Política que estaba a punto de ser informado por la Ponencia.

Allí, todos los grupos parlamentarios trataron de hacer valer sus posiciones y de encontrar apoyos en los demás grupos. Aunque resulte anecdótico, hubo un intento duro de posponer la cuestión de la soberanía, acogiéndose de forma sofista al argumento de que era una

cuestión sustancial que debían recoger las nuevas Cortes¹. Mas ¿Cómo abrir un proceso constituyente sin una previa identificación del soberano? ¿Cómo abrir el proceso sin una previa atribución jurídica de la titularidad del poder constituyente?

Más allá de la anécdota importa señalar cuáles fueron las reivindicaciones que, expuestas por Laureano López Rodó, Alianza Popular consideraba innegociables:

1 - Que se mantenga la mayoría de dos tercios y la necesidad de referéndum para cualquier reforma constitucional.

2 - Que la normativa electoral futura se adopte mediante Ley votada en Cortes y que en ella puedan decidirse los aspectos subsiguientes de sistema proporcional o mayoritario y la mecánica a aplicar en el procedimiento electoral.

3 - Respecto al Senado, que se trate en pie de igualdad con el Congreso, fijando las competencias de ambas Cámaras y las relaciones respecto a las competencias.

¹ Informe de la reunión de los Grupos Parlamentarios. En aquella reunión Lamo de Espinosa propuso la **supresión del nuevo concepto de la soberanía** (Art. 1º) que como hemos comentado conducía a un callejón sin salida y sólo puede interpretarse como práctica obstuccionista. En este mismo sentido, su enmienda defendiendo la necesidad de una cláusula derogatoria, sólo puede explicarse como un intento de retrasar la aprobación de la ley y complicar los debates. Aun así, López Rodó en Claves de la Transición, pg. 273, escribe: Emilio Lamo de Espinosa manifestó que "**no convenía paralizar o retrasar la reforma política**". Copia del Informe en pg. 717 y ss.

4 - Sobre el referéndum que pueda presentar el Rey sobre las diferentes materias de opción política, que tenga que obtener el informe preceptivo y no vinculante del Consejo del Reino.

5 - Que la renovación de las Cámaras por procedimiento electoral, sea por mitades alternativas a Cortes y Senado para garantizar la continuidad sin transacciones bruscas.

6 - La votación separada de las enmiendas y del articulado, a fin de que puedan establecerse unos criterios más firmes en orden a cada uno de los temas debatidos, pues de lo contrario podrían plantearse negativas totales al proyecto fundadas solamente en la oposición a un determinado punto.

Estas, y otras cuestiones a tener en cuenta, se recogían en los escritos que los enmendantes habían entregado en plazo reglamentario y que la Ponencia había analizado en su reunión del 3 de noviembre. Adolfo Suárez hizo saber al Presidente de la Comisión, Gregorio López Bravo, los puntos en los que el Gobierno estaría dispuesto a transigir aceptando modificaciones¹:

1 - Que la duración del mandato de los diputados y senadores pueda ser distinta o su renovación tener lugar parcialmente.

¹ Carta de Gregorio López Bravo al Presidente de las Cortes. (pg. 721)

2 - Que el Senado pueda tener también la iniciativa para reformas constitucionales.

3 - Que la mayoría precisa para aprobar reformas constitucionales pueda ser superior a la del proyecto, aunque quizá sin llegar a los 2/3 que piden la mayoría de los observantes y enmendantes.

4 - Que el Rey deba someter a Referéndum las leyes de reforma constitucional antes de su refrendo.

5 - Que todo el Consejo del Reino pueda ser electivo, eligiendo la mitad de sus miembros el Congreso y la otra mitad el Senado.

Sin embargo el Presidente de las Cortes no está nada convencido de la conveniencia de estas modificaciones. Son días de profunda reflexión y de permanente contacto con los ponentes y con la Presidencia del Gobierno.

- La modificación de la mayoría necesaria para la aprobación de reformas constitucionales planteada por Alianza Popular le parecía totalmente inaceptable, pese a la matizada aceptación de Suárez. En el proyecto inicial él sólo había contemplado la necesidad de dos tercios para el supuesto de conflicto entre las dos Cámaras y, aun eso, había sido razonablemente alterado por el Gobierno al introducir la figura de la Comisión Mixta y la sesión conjunta. La exigencia de dos tercios era un blindaje excesivo y parcialmente peligroso. Con unas perspectivas

escasamente previsibles de resultados electorales, con una sociedad poco articulada políticamente y sin un sistema consolidado de partidos, una minoría de bloqueo de un tercio era un riesgo no asumible. Ni en el Informe de la Ponencia ni en la redacción final se aceptó esta enmienda.

El segundo punto, que la normativa electoral fuera establecida mediante una Ley de Cortes y no mediante Decreto-ley del Gobierno, era, si cabe, menos negociable que el primero, ya que bajo la apariencia de una exigencia formal, le exigencia de una Ley de Cortes, se ocultaba el gran problema sustancial: el sistema electoral deseado.

Alianza Popular, que desplegó sus mejores armas en la batalla para conseguir imponer un sistema mayoritario, quería imponer su criterio en la elección del sistema electoral. Permitir que la ley fuera elaborada por "aquellas" Cortes era una imprudencia demasiado grave por varias razones. La primera, porque una cosa era conseguir el apoyo de aquella Cámara para una ley breve y clara como la de la Reforma Política, y otra, conseguir un texto operativo y válido en una materia extensa y compleja. En segundo lugar, porque no había certeza alguna de que una ley así elaborada pudiera resultar políticamente aceptable y no un instrumento para desvirtuar la reforma. Y tercero, porque había que integrar a la izquierda en el proceso electoral y el Gobierno debía disponer del arma de la norma electoral para, si no negociarla, sí hablarla con la oposición.

No se trataba, desde luego, de sustraerle la competencia al parlamento de manera permanente. De hecho, en el primer proyecto, el de Torcuato Fernández-Miranda, la competencia se le atribuye a las Cortes, pero en la disposición transitoria (por tanto a los solos efectos de las primeras elecciones) se autoriza al Gobierno a legislar mediante Decreto-ley.

La Ponencia se verá obligada a rebatir los argumentos de los enmendantes con verdades a medias como la urgencia y las dificultades técnicas. Verdades a medias porque, en efecto, una ley electoral es técnica y políticamente muy compleja, pero tal argumento es inaceptable para eliminar la competencia parlamentaria. Respecto a la urgencia, no era menos cierta, pero también era cierto que existía un procedimiento legislativo de urgencia y que el Decreto-ley no se publicaría hasta el 18 de marzo del año siguiente.

Los ponentes se bandearon sin demasiadas dificultades porque, en realidad, el problema no era de forma sino de fondo. En realidad a Alianza Popular le importaba muy poco quien elaborara la norma a condición de que lo hiciera a su gusto. Quería un sistema mayoritario y siguió luchando por imponerlo en la Ley para la Reforma Política, aun aceptando que la norma electoral la elaborase el Gobierno.

Lo único que aceptó la Ponencia, como ya se ha visto y en ello estaba de acuerdo todo el mundo, fue la cláusula de corrección de la proporcionalidad "para evitar

la excesiva fragmentación de la Cámara". Pero sobre el tema electoral volveremos más adelante.

- Tampoco parecía conveniente concederle al Senado la iniciativa en leyes de reforma constitucional. Concebido el Senado como Cámara de equilibrio y con una composición no completamente electiva, parecía aconsejable supeditar sus trabajos, tanto por razones políticas como técnicas, a los de la Cámara de representación poblacional.

- Otro punto que el Gobierno estaba dispuesto a negociar, pero no convencía al Presidente de las Cortes, era la renovación parcial de las Cámaras. El que la duración del mandato fuera distinta era cuestión menor que ya había aparecido en el proyecto inicial, pero las renovaciones parciales, más propias de sistemas presidencialistas, resultaba inadecuada para una eventual forma de gobierno parlamentaria. Y era evidente, tanto la incompatibilidad entre monarquía y presidencialismo, como la, más que probable, tendencia hacia la Monarquía parlamentaria.

- En cuanto a la exigencia de una votación separada de las enmiendas y del articulado, las repetidas declaraciones del Presidente de las Cortes sobre la imposibilidad de aplicar preceptos del trámite ordinario en el Procedimiento de Urgencia, dejan bien claro que este punto era innegociable.

El Procedimiento de Urgencia perseguía tres objetivos procesales directamente vinculados al éxito de la operación:

1. Sustraer la competencia a una Comisión de Leyes Fundamentales mayoritariamente hostil, llena de figuras simbólicas del régimen pero no representativas del sentir mayoritario de la Cámara.

2. Impedir toda táctica dilatoria y todo ejercicio de filiburismo parlamentario.

3. Forzar a la Cámara a pronunciarse directamente sobre el dictamen de la ponencia, impidiendo que leves pero sucesivos retoques parciales desnaturalizasen el proyecto del Gobierno obligándole a retirarlo.

Entrar en el juego de aplicar preceptos del procedimiento ordinario, no sólo era imposible reglamentariamente, sino un absoluto desastre para el objetivo perseguido.

- No hubo el menor inconveniente en aceptar el carácter preceptivo y no meramente potestativo del referéndum popular para las leyes de la reforma constitucional. En el fondo, tal pretensión conectaba y perfeccionaba la voluntad de fondo de devolver la soberanía al pueblo. Sobre el tema no hubo discusión y se aceptó unánime y pacíficamente.

- Más problemas planteaban las exigencias respecto al Consejo del Reino, y aquí las posiciones del Gobierno y del Presidente de las Cortes no eran

exactamente coincidentes. Lo que unos y otro estaban dispuestos a aceptar de las pretensiones de los enmendantes era distinto y quizás por ello al final no se aceptó nada.

Al Presidente de las Cortes no sólo no le inquietaba, sino que le parecía correcto que la convocatoria por el Rey de un plebiscito sobre materia constitucional (ejerciendo la iniciativa en esta materia) fuera precedido por la intervención, no vinculante, del Consejo del Reino. Y le parecía correcto por las siguientes razones:

Primera: Una razón menor que se adujo en el debate del Pleno, salvar la responsabilidad del Rey. Bien, esto tenía interés pero no demasiada importancia.

Segunda: Esta institución del plebiscito había sido concebida como excepcional, como indeseable, como último recurso al que no se deseaba tener que llegar. Como se ha dicho, si la izquierda se integraba en el proceso (lo que aún no se sabía) participando en las elecciones y si las Cortes presentaban una composición articulada, centrada, políticamente moderada, ellas realizarían sin problemas la "reforma" constitucional.

Pero, ¿y si la oposición no se integraba y no participaba en el proceso electoral? ¿y si las Cámaras elegidas resultaban desarticuladas, ingobernables, enfrentadas, incapaces de consenso e impotentes para suscitar una mayoría suficiente? Esta era la razón de la

institución. En esas circunstancias no habría más remedio que implicar directamente al Rey y al pueblo, y, como se quería respetar la legalidad vigente, que el proceso tuviera en cuenta siempre las instituciones existentes. La audiencia al Consejo del Reino, ante la impotencia de las Cortes, reforzaba la posición del Rey en su apelación directa al pueblo... Sin embargo, tampoco era cuestión esencial y el Presidente de las Cortes no dio batalla para hecer prevalecer su criterio. En realidad, si el Rey tenía que acudir al plebiscito, sería porque la situación política era de extrema gravedad y en esas condiciones quedaban ninimizados los aspectos puramente formales.

Por el contrario lo que el Gobierno sí estaba dispuesto a aceptar y el Presidente de las Cortes no, era hacer plenamente electivo el Consejo del Reino. Las razones del Presidente de las Cortes eran las siguientes:

Primera: El, en su proyecto inicial, había prescindido por completo del Consejo del Reino al que ignoraba salvo para esta situación excepcional (el fracaso de las Cortes democráticas) en la que el Rey debería utilizar la situación del plebiscito.

Segunda: Se trataba de tocar exclusivamente la palanca imprescindible para abrir el proceso constituyente, pero no de constituir. No había que "tocar" el Consejo del Reino, ni el Consejo Nacional del Movimiento, ni nada que no fuera imprescindible. Que lo

hicieran las Cortes democráticas legalmente habilitadas para constituir.

Tercera: Era evidente que si la operación alcanzaba el éxito apetecido, el Consejo del Reino estaba llamado a desaparecer y hasta el momento de su desaparición su vida sería puramente formal. En estas condiciones, cuando la reforma aún no tenía garantizado el éxito, cuando aguardaban tiempos azarosos e inciertos hasta las elecciones ¿por qué dismantelar, sin necesidad seria alguna, una institución simbólica de la legalidad vigente? ¿por qué crear problemas, roces y reacciones innecesarias? En este punto prevaleció el criterio del Presidente de las Cortes. El tiempo demostró que el problema que se planteaba era en el fondo inexistente, tal y como había entendido Torcuato Fernández-Miranda.

C) El debate en el Pleno y el texto definitivo de la Ley

El Dictamen de la Ponencia, con las innovaciones ya comentadas, fue debatido en el Pleno los días 16, 17 y 18 de noviembre de 1976.

Los debates fueron algo tensos en la primera jornada, aunque de una exquisita cortesía, y extremadamente cordiales en la última, cuando ya se había llegado a un consenso con los grupos integrados en

Alianza Popular y se veía que la reforma prosperaba y que la oposición era muy minoritaria.

Ahora, en el curso de los acontecimientos, podía verse el fruto de una labor continuada. La creación de los Grupos Parlamentarios había servido para integrar y para dividir al mismo tiempo; para debilitar el poder difuso de los personalismos individuales y dejar claras cuales eran las certezas y las incertidumbre; para articular mínimamente la Cámara, abrir frentes de diálogo y suscitar interlocutores válidos.

El Procedimiento de Urgencia había permitido sustraer la competencia de una imposible Comisión de Leyes Fundamentales, impedir el filibusterismo parlamentario, garantizar la agilidad y concentrar todo el poder en la Ponencia y la Presidencia, sin perjuicio de potenciar los derechos de los procuradores individuales.

Leyendo el Diario de Sesiones podemos comprobar que existió un enorme despliegue de cortesía y un exquisito respeto hacia el pasado. Había verdadera obsesión, y consigna, de extremar la amabilidad. Ningún interviniente dejaría de ser puntual y cortésmente contestado. No se deseaba herir a nadie ni allanar el camino a virtuales resentimientos.

El Presidente de las Cortes dirigió el debate con "mano de hierro y guantelete de terciopelo". Con "flexibilidad inflexible".

Acaso pueda sorprender, relejendo el Diario de Sesiones, el cruce versallesco de flores entre los antagonistas que a un lector actual podría parecerle excesivo, e incluso ridículo en algunos casos, si no es capaz de situarse en el clima de unidad, entusiasta o resignada, que se llegó a crear. El sentido de la responsabilidad y de conciencia histórica, semiconciencia en algunos casos, de lo que se estaba haciendo estaba muy presente en el ánimo de todos.

En el debate se defendieron posiciones de rechazo radical a la Ley (Blas Piñar y Fernández de la Vega) que no interesa analizar aquí porque ni eran asumibles ni se contaba para nada con sus votos; es más, se daba por descontado su voto en contra. Fue tan sólo un trámite de cortesía formal y un diálogo de sordos entre planteamientos inconciliables.

También se defendieron posiciones de reforma sustantiva en sentido de profundización democrática (Esperabé y Cercós) que no eran inadecuadas pero si absolutamente inoportunas. Tampoco estas tienen interés porque fueron testimoniales y los enmendantes renunciaron a su "desideratum" para aceptar la reforma posible.

Además se defendieron algunas reformas técnicas con alcance político (Morrondo) que serían tenidas en cuenta y sobre las que volveremos.

Pero las enmiendas de mayor entidad defendidas en el Pleno fueron sin duda las que sostuvo Cruz Martínez Esteruelas en nombre de Alianza Popular. Y eran de gran entidad por tres razones: porque los argumentos, compartibles o no, eran sólidos; porque detrás había un grupo muy numeroso de procuradores que podían poner en peligro los dos tercios; porque plantearon su posición con total dureza, amenazando, no con el voto en contra, pero sí con una abstención que a efectos prácticos suponía lo mismo. Aquí existía un riesgo serio para el éxito de la operación.

Martínez Esteruelas fue planteando uno a uno los puntos que en su día sostuvo López Rodó en la reunión de los grupos parlamentarios y que como ya vimos fueron trasladados al Gobierno.

El Primer punto que plantea, aunque de procedimiento, es sumamente serio y grave. Pretende que se voten primero, una a una, las enmiendas (por mayoría simple) y sólo al final, el texto resultante con la mayoría exigida en la Ley de Sucesión.

Funda su pretensión en argumentos sólidos: ..."no podrá conocerse realmente el sentir y parecer de esta Cámara (si se mantiene el sistema del procedimiento de urgencia) pues en ningún caso puede perderse de vista, que el conjunto de las cuestiones abordadas por el proyecto son individualmente complejas y trascendentes, y que nada sería mas antidemocrático que impedir el

deber de perfeccionar el proyecto, o lo que es lo mismo, obligar a elegir entre todo o nada"¹.

La argumentación era tan fácil de rebatir desde la teoría política como imposible desde la política práctica. Era imposible, por imprudente y temerario, decir a aquellas Cortes algo así como: Señores, esta ley es el instrumento para conseguir la democracia en el Estado ¿Cómo puede prevalecer la democracia interna de un órgano escasamente representativo (como se demostró siete meses después) sobre el interés democrático de todo el pueblo español? Debemos respetar la legalidad formal pero no a costa de reventar el objetivo. No se puede invocar el principio democrático para impedir la democracia, la lógica formal también tiene sus exigencias.

El argumento era imposible y la Ponencia bordeó el tema de puntillas sin poder entrar en el fondo del asunto. Pero se trataba de un problema de mucha enjundia porque Alianza Popular lo planteaba como "conditio sine qua non".

"Por ello - continuaba Martínez Esteruelas - antes de entrar en la defensa concreta de las enmiendas y observaciones, anunciamos, en un esfuerzo de clarificación, que si se sometiera el proyecto a votación sin que previamente hubieran sido votadas las enmiendas para las que pedimos el especial pronunciamiento del

¹ Diario de Sesiones, pg. 88.

Pleno, mi postura y la de otros Procuradores sería, con hartó sentimiento nuestro, la abstención"¹.

¡El órdago estaba echado!... y preocupó en extremo al Presidente de las Cortes que, los días 17 y 18 no cesó de darle vueltas al problema. La cuestión debía plantearse así: si Alianza Popular se abstenía, la posibilidad de alcanzar los dos tercios quedaba seriamente comprometida; pero si se aceptaba la votación previa de las enmiendas era más que probable que la ley aprobada resultara irreconocible e inútil. Había que ponderar los riesgos y optar, aceptar el desafío o rechazarlo.

En la ponderación de riesgos había uno que se presentaba como el más inminente y de consecuencias imprevisibles. Era por tanto inaceptable. Si se permitía votar antes las enmiendas que la totalidad de la ley, entrarían en debate no sólo las de Alianza Popular sino todas las presentadas y no retiradas. Dado que para aprobarlas bastaría la mayoría simple y dada la escasísima articulación de la Cámara, el resultado podría ser un fracaso estrepitoso. Además, cediendo, se renunciaba a una de las grandes bazas del Procedimiento de Urgencia (en esto Martínez Esteruelas había puesto el dedo en la llaga) que consistía en enfrentar a los procuradores ante "el todo o el nada" y apelar a su responsabilidad histórica. Esta argumentación invitaba a aceptar el envite.

¹ Diario de Sesiones, pg. 88.

Por otra parte, podía pensarse que las cartas de Alianza Popular no eran tan sólidas como aparentaban. Hacer de una cuestión de procedimiento una cuestión de fondo innegociable sólo puede responder a dos razones: que se quiere el fracaso, torpedear el éxito de la operación, o que se utiliza como arma para obtener beneficios sustantivos. Todo parecía indicar que Alianza Popular no quería impedir la reforma sino condicionarla, por tanto, el órdago era puramente táctico. Si se transigía en alguna de las pretensiones de fondo se olvidarían las cuestiones de procedimiento. El Presidente de las Cortes aceptó el desafío y no cambió el procedimiento.

Los avatares del Pleno de la Reforma pueden encontrarse en el Diario de Sesiones de las Cortes y detenerse en ello sería redundante ya que numerosos autores se han ocupado de relatarlos. Sin embargo es preciso analizar aquellas intervenciones que modificaron el Informe de la Ponencia y llevaron a la redacción definitiva del texto legal.

Como ya hemos visto, la Ley para la Reforma Política es, nada más ni nada menos, que una convocatoria atípica de Cortes Constituyentes y esa fue la intención con la que se elaboró.

La falta de sintonía política entre el Presidente Arias Navarro y el Presidente de las Cortes y, lo que es más importante, la falta de sintonía con el proyecto de la

Corona, radicaba, en cuanto a la práctica, en el planteamiento metódico de la reforma.

Mientras que Carlos Arias pretendía ejercer directamente el poder constituyente, es decir, otorgarle al pueblo unas nuevas Leyes Fundamentales más democráticas, el Presidente de las Cortes planteaba la reforma política en estos términos: el camino hacia la democracia pasa necesariamente por la articulación del mecanismo procesal para que el soberano pueda manifestar su voluntad o, lo que es lo mismo, por el establecimiento de las reglas de juego para que las fuerzas constituyentes, como realidad sociológica, emerjan al universo del Derecho transformadas en una entidad capaz de un querer jurídico.

En el proyecto de la Corona, la identidad del soberano era el pueblo, en el sentido clásico de la tradición liberal democrática. El método procesal o procedimental: devolverle la voz al pueblo. No había que darle al pueblo una constitución democrática, había que darle al pueblo la oportunidad de constituirse a su antojo, y había que hacerlo respetando la legalidad vigente.

Las pretensiones de reformas sustantivas de las Leyes Fundamentales eran absurdas. La única reforma viable era la procedimental que, eliminando los obstáculos formales, hiciera posible una convocatoria de Cortes con potestades constituyentes. Esto es lo que fue la Ley para la Reforma Política.

Por ello y cómo es lógico, el contenido de la Ley fue esencialmente electoral, de incorporación de la teoría clásica de la representación, de diseño de la estructura de los órganos representativos y de establecimiento de los grandes principios electorales.

En el "Primer Borrador" de la Ley de Reforma Política, que el Presidente de las Cortes entregó a Adolfo Suárez, el 23 de agosto de 1976, la mayoría de las decisiones electorales fundamentales ya estaban tomadas y aquel boceto inicial condicionaría el futuro de modo decisivo.

Las bases del Estado de Derecho, los grandes principios democráticos y de la representación, la estructura bicameral del Parlamento, el principio de proporcionalidad en la elección del Congreso y el número de diputados, estaban recogidos en aquel "breve pero sustancioso texto"¹ que Adolfo Suárez presentó al Consejo de Ministros el 24 de agosto de 1976.

Aquel texto tomaba varias decisiones: una, que la norma electoral habría de ser elaborada por el Gobierno, mediante Decreto-ley, dando por supuesto que las Cortes debían autoinmolarsse y fijaba el número de miembros del Congreso en 350; respecto a la fórmula electoral, sentaba el principio electoral proporcional para el Congreso de los Diputados y para el Senado.

¹ Martín Villa, R., ob. cit., pg. 52.

En el Proyecto de Ley, que el Gobierno hizo público el 11 de septiembre, después de haber mejorado y completado el borrador inicial, se postulaba la base territorial del Senado y el principio de escrutinio mayoritario en la votación de senadores.

Finalmente, tras las presiones de la derecha reformista en la discusión del Proyecto de Ley en las Cortes, la Ley para la Reforma Política consagra un sistema mayoritario de voto limitado para el Senado y el principio electoral proporcional, corregido por el mínimo de escaños provincial y por el mínimo de acceso a la representación, para el Congreso.

Alianza Popular que, desde su argumentación en favor del sistema mayoritario para el Congreso, desató una fuerte campaña y una fuerte presión en el seno de las Cortes, intentó hasta el último momento forzar la adopción del principio electoral mayoritario para el Congreso a cambio de la aprobación del Proyecto de Ley, pero este punto era innegociable y no se transigió.

Los defensores del sistema mayoritario, simple o a dos vueltas, defendían su postura con una batería de argumentos clásicos, tributarios acaso de las formulaciones que, con excesiva rotundidad y escasos matices, formuló Duverger¹, en las famosas leyes

¹ Duverger, M., "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ed. Ariel, Barcelona, 1962, pgs. 102 y ss.

sociológicas, a partir de un conjunto de premisas lógicas más o menos evidentes.

El Director de esta tesis, en su Ponencia sobre los Sistemas Electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado, en el Curso de Derecho Parlamentario del Congreso,¹ sintetizaba estos argumentos, reformulados por los partidarios del sistema mayoritario en 1976, en los siguientes términos: "Un sistema electoral debe cumplir, aparte de la función de representar la estructura de la opinión pública, la de posibilitar la formación de gobiernos estables facilitando la formación de mayorías de gobierno e impidiendo una disfuncional fragmentación del Parlamento. Tal y como ha demostrado la realidad y se formula en las leyes de Duverger, el sistema proporcional fomenta el multipartidismo y el mayoritario el bipartidismo. Sólo el bipartidismo garantizaría gobiernos de mayoría y una razonable alternancia en el poder. Detrás del planteamiento había, los hay siempre y también los había, como veremos, detrás del planteamiento del Presidente de las Cortes, intereses políticos".

La derecha pensaba que un sistema mayoritario en el Congreso daría el poder a la derecha por mayoría absoluta. De hecho la tuvo en el Senado, aunque sabemos

¹ Fernández-Miranda Campoamor, A. Ponencia sobre los Sistemas Electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado, Curso de Derecho Parlamentario, Palacio de las Cortes, Madrid, Febrero 1993.

que los datos no son exactamente extrapolables por la estructura territorial de la distribución de sus escaños.

Si este hubiera sido el objetivo, darle el poder a la derecha para garantizar un gobierno afecto y la conservación del poder, se habría hecho. Pero el objetivo era bastante más generoso y bastante más importante, el objetivo era democratizar España.

Las reflexiones del Presidente de las Cortes para desmontar el planteamiento excluyente de aquella derecha que no quería perder el control del Estado, nos dan una visión muy clara del objetivo que se pretendía conseguir.

En primer lugar, se plantea la necesidad de que el sistema electoral descansa en el principio democrático. La mejor ley electoral será la que concite el mayor consenso, la que no castigue ni margine, mas allá de lo tolerable, fuerzas políticas significativas que es imprescindible integrar. Una ley electoral perfecta desde requerimientos teóricos, pero desequilibradora o marginadora desde requerimientos prácticos, es una pésima ley electoral. En este sentido no tienen razón los defensores de la proporcionalidad a ultranza. Todo sistema electoral castiga a las minorías. Pero, además, el desideratum de la proporcionalidad como quintaesencia de la democracia, es, más bien, hijo de la democracia de la identidad que de la democracia representativa y es falso, en términos de la distribución matemática del poder. El sistema proporcional distribuye proporcio-

nalmente los escaños, pero no el gobierno ni el poder. Puede hacer de mayorías minoritarias oposición y de minorías exiguas gobierno por medio de coaliciones, sin que haya evidencia alguna de que ésa fuera la voluntad del electorado. Puede generar impotentes mayorías minoritarias y poderosas minorías de bloqueo. En suma, el argumento de la fotografía del espectro electoral es engañoso e insuficiente.

Tampoco, a su juicio, tienen razón los teóricos, no menos abstractos, de los sistemas mayoritarios, porque su argumentación es normativa y no es empírica; su argumentación, acertada en la voluntad de conseguir la gobernabilidad del Estado, es falsa, o seriamente cuestionable en sus premisas, cuando se pasa de la abstracción a una concreta realidad política, cuando se pasa de las formulaciones normativas a los análisis empíricos. La cadena lógica del argumento de los defensores del sistema mayoritario sería: sistema mayoritario igual a bipartidismo, bipartidismo igual a gobiernos de mayoría estables y eficientes; el coste de la sobre e infra-representación, de la radical exclusión de las minorías, de las dificultades de crecimiento de los partidos pequeños, etc., etc., se justificaría sobradamente con la capacidad del sistema para simplificar opciones y facilitar gobiernos estables.

En las notas del Presidente de las Cortes se combaten estos argumentos y éste es el desarrollo de aquel esquema¹:

¹ Manuscrito Torcuato Fernández-Miranda:

Primero: Es falsa la bondad "ontológica" del bipartidismo. Esto depende del nivel de integración política de la sociedad y de la existencia de un mínimo de valores comúnmente compartidos que haga posible la alternancia de gobiernos en el seno del Estado y no la alternancia de proyectos de Estado.

1º. El bipartidismo a lo Cánovas perpetúa y acentúa la psicosis de las dos Españas.

2º. Favorece la dictadura social de las minorías dirigentes, inferiores al pueblo, e impide que el pueblo se manifieste.

3º. El bipartidismo canovista (unido a 2º) impidió que la izquierda se integrara en el sistema. El mayoritario contribuye a perpetuar ese efecto.

4º. En las regiones separatistas facilita el triunfo de los separatistas y (ilegible) las fuerzas nacionalistas integradoras.

5º. Favorece la perpetuidad de la confusión, seguimos sin saber quien es quien.

Otras notas:

1º No contribuye a desvelar y conocer la realidad sociopolítica española, sino a ocultarla y fomentar la continuidad de la confusión.

2º. Radicaliza los dos bloques derecha-izquierda anulando a priori las opciones intermedias (Caso Restauración, caso República, caso presente).

3º. Da encarnadura política a la permanencia psicológica de las dos Españas: o todo o nada.

4º. Es fuente de inestabilidad social por la realidad psicológica (40%, 35%, basculados por el 25% restante. Caso 33-35).

5º. Acentúa la desintegración en las mayorías parciales, regiones catalana y vasca, cinturones rojos.

6º. Obliga a uniones artificiales previas antes de conocer la verdadera fuerza de los sectores aliados.

7º. No se entra en un régimen parlamentario, sino en un sistema previo. Esto es lo que se niegan a admitir los aliados.

8º. El sistema proporcional no impide la mayoría. Si hay mínimum 8% y maximum (ilegible) restos, la República siendo minoría de 8% concejales. Art. único D. 1933.

En la España de 1976, tal integración no se puede suponer. El riesgo de polarización, de un frente nacional y un frente popular, hace que no pueda pensarse en el bipartidismo como un bien en sí mismo, ajeno a toda sospecha. No se puede excluir el riesgo de propiciar, en lugar del bipartidismo y la alternancia, un partido hegemónico sin alternativas, que desplace a otras fuerzas fuera del sistema hasta convertirlas en partidos antisistema.

Segundo: Tampoco puede olvidarse que el sistema mayoritario a dos vueltas podría polarizar las elecciones en la segunda vuelta, de forma aterradora, en un doble sentido: derecha-izquierda en el ámbito estatal y nacionalistas-españolistas en el ámbito regional.

No se puede aceptar la tesis de Duverger, o quizás la simplificación vulgar de la tesis de Duverger. Esto ya lo han puesto de relieve, con pruebas empíricas contundentes, ilustres politólogos como Douglas Rae, Mac Kenzie, Giovanni Sartori o Carl Friedrich. El sistema mayoritario es una variable que opera de forma distinta según las variables concurrentes. No es admisible despachar el caso de Canadá con la impotente calificación de Linneo, que cuando estaba clasificando los animales, colocó al ornitorrinco, ante el riesgo de destruir su clasificación, bajo el rótulo de "seres extravagantes". Quizás pueda decirse que el sistema mayoritario es un mecanismo acelerador de tendencias del resto de las variables concurrentes. Si las tendencias son integradoras contribuirá, acelerándola, a la

integración. Si las tendencias son desintegradoras, contribuirá a la desintegración.

Tercero: España no es Gran Bretaña. Allí, las corrientes desintegradoras, nacionalistas o independentistas están localizadas en zonas de escasa densidad demográfica, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, de suerte que esos votos, concentrados en distritos, obtienen un número de escaños que ni fragmentan seriamente la Cámara de los Comunes ni impiden la formación de mayorías estables.

En España la situación es radicalmente inversa. Las tensiones nacionalistas, regionalistas y abiertamente independentistas, se sitúan en zonas de notable densidad demográfica. Los riesgos son los siguientes:

El sistema mayoritario puede acelerar un proceso de desintegración al otorgar escaños a fuerzas localistas sin ninguna representatividad sólida en el Estado. El resultado sería un Parlamento tan fragmentado como ingobernable y no por causa de la proporcionalidad sino, precisamente, por causa de las aceleraciones del sistema mayoritario en un contexto desintegrador.

Además, podría propiciar una sobre representación brutal de los partidos nacionalistas que desplazase a los partidos españolistas en Cataluña y el País Vasco. Este resultado dividiría dramáticamente a estas sociedades y convertiría a los partidos españolistas en partidos anticatalanistas y antivasquistas, es decir, en

alguna medida también, en partidos antisistema. El mecanismo electoral sería gravemente desintegrador.

Finalmente, podría propiciar una sobre-representación brutal de los partidos españolistas en el País Vasco y en Cataluña, convirtiendo a los partidos nacionalistas en partidos antisistema y haciendo un flaco servicio al proceso de integración política.

Estas previsiones fueron razonables y, si tenemos en cuenta los resultados de las elecciones de 1977 y de 1979 al Senado, en las que se produjo un "barrimiento" de los partidos nacionalistas pese a su fuerte implantación en la sociedad como consecuencia del efecto "injusto" del sistema electoral mayoritario, podemos concluir que fueron acertadas¹. En aquel entonces, la inexistencia de un Grupo parlamentario Catalán no nos hubiera conducido a un Estado unitario; lo más probable, es que hubiera conducido a convertir a los nacionalistas en fuerzas antisistema ante la imposibilidad de integrarse en la estructura del Estado y de condicionar el proceso constituyente que habría de amparar su pretensión histórica hacia la autonomía política.

Aún había otro argumento que era histórico y conyuntural. Las nuevas Cortes serían, inevitablemente,

¹ Bajo un sistema mayoritario, como es el del Senado, y pese a ser un sistema de voto limitado, Convergencia i Unió sólo obtuvo un escaño. El resto de los escaños se dividieron entre la Unión de Centro Democrático, el Partido Socialista de Cataluña y la Entessa dels Catalans.

unas Cortes constituyentes. El mapa electoral carecía de antecedentes y era relativamente imprevisible. El número de partidos era desmesurado, sin que nadie conociera, a ciencia cierta, la implantación real de cada uno en la opinión pública. En aquella situación un sistema que propiciase coaliciones era indeseable por dos motivos: porque debilitaría la formación de partidos políticos fuertes, algo imprescindible para la consolidación democrática, y porque sería incapaz de situar a cada partido en su lugar, en la auténtica dimensión nacida de su verdadero y contrastado apoyo electoral.

Por las razones que hemos ido analizando se eligió el principio de proporcionalidad, y las tres opciones básicas contenidas en aquel primer borrador de la Ley para la Reforma Política, conservadas posteriormente en el Proyecto de Ley, iban dirigidas a producir efectos que se estimaban deseables.

Las tres opciones eran las siguientes: Congreso de tamaño pequeño (350 miembros), probable y previsible (aunque aún no hecha explícita) circunscripción provincial y fórmula electoral proporcional para el Congreso y para el Senado.

Entre quienes aceptaban, de buen grado, la necesidad de la reforma y la democratización del Estado, las mayores objeciones fueron referidas al sistema electoral por razones de toda índole (desde la legítima y noble preocupación por el diseño de una estructura de

representación equilibrada, hasta los no menos legítimos, aunque no tan nobles, intereses electorales de partido). Aquí se centró la verdadera batalla y se comprobó que las amenazas procedimentales no eran un fin en sí mismo sino un instrumento para obtener satisfacción en los ideales o en los intereses referidos al sistema electoral.

Morrondo García, procurador palentino por el tercio familiar, abrió el fuego incorporando al análisis de la representación proporcional el de la estructura territorial de la distribución de escaños. Desde esta inquietud puso de relieve que a partir de la consideración de la provincia como circunscripción electoral¹, nos encontraríamos con que las provincias que integran las regiones de Castilla La Vieja y Reino de León ... junto con la de Castilla La Nueva, tendrían entre todas 43 diputados, exactamente igual que Barcelona sola. Una superficie de nuestro país de 151.776 km² ... tendría exactamente la misma representación que 7.773 km²."

A partir de esta confrontación entre población y territorio (siempre dando por supuesto la provincia como circunscripción) hace la siguiente propuesta: "todo ello

¹ Nótese que en todo momento, aunque ni el anteproyecto ni el proyecto lo hubieran hecho explícito, se partía, como de una decisión tomada, de la elección de la provincia como circunscripción electoral. Ello era lógico por muchas razones: por la tradición electoral del franquismo; porque si se optaba por una representación proporcional no existía una unidad geográfico-administrativa indiscutible y no manipulable que no fuera la provincia. En el fondo nadie dudaba de que esa habría de ser la opción, y en el caso del Presidente de las Cortes la cuestión era inequívoca: tan inequívoca que la dio por evidente.

nos lleva a la conclusión de que la solución más razonable y armoniosa puede ser aquella en la que ambos criterios se contemplen por separado, es decir, que la distribución se haga, en parte fijando un cupo igual a todas y cada una de las provincias y, en parte, variable, en razón de la población de cada una de ellas".¹

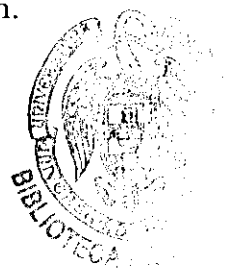
La segunda intervención en este sentido, básicamente referida a la estructura de la representación y al sistema electoral, fue la de Cruz Martínez Esteruelas. En este caso, los planteamientos cobraban la significación política derivada de que Esteruelas hablaba en nombre de Alianza Popular y representaba un grupo lo suficientemente numeroso como para poner en peligro la operación.

Martínez Esteruelas lanza tres condiciones, tres retos:

1 - No acepta el procedimiento diseñado por el Presidente de las Cortes y exige una votación individual y previa de las enmiendas. (Ya hemos hablado del significado político que tuvo esta exigencia. Algo más diremos).²

¹ Prescindimos aquí de los problemas que suscitó la distribución de escaños en las provincias insulares y en Ceuta y Melilla. No porque carezca de interés sino porque no es relevante para nuestro análisis.

² Cortes Españolas, Diario de Sesiones del Pleno de la Sesión celebrada los días 16, 17 y 18 de noviembre de 1976. Pg. 88. "Ante todo señores Procuradores, debemos ser conscientes de que no nos encontramos ante una simple cuestión reglamentaria o puramente procesal. El problema es fundamentalmente político y de una importancia tan trascendental que puede decidir posturas a la hora de la votación.



Desde el punto de vista procesal, el artículo 88, apartado 2º del Reglamento de las Cortes, en relación con el artículo 9º del Texto regulador del procedimiento de urgencia, contiene base suficiente para apoyar nuestra petición de una votación separada, primero, de las observaciones y enmiendas que, no habiendo sido aceptadas por la Ponencia, sean defendidas ante este Pleno, y después, del Proyecto de ley en su conjunto, incorporándose al mismo, aquellas que hubieran sido aceptadas.

Pero además - y esto es mucho más importante - existen otras razones de naturaleza también distinta que avalan la demanda de votación previa y separada de aquellas enmiendas y observaciones.

Primera. Reiteradamente hemos manifestado nuestro apoyo al proyecto, y nuestro reconocimiento de la urgencia para que el mismo sea llevado adelante. Entendemos que la cuestión esencial de dicho proyecto radica en el pleno reconocimiento del sufragio universal, directo y secreto como vehículo de acceso a las Cámaras. Que nunca se confunda nuestro apoyo al proyecto con nuestra discrepancia sobre temas concretos. Si la voluntad no se hace separadamente en la forma propuesta, sí podría confundirse.

Segunda. Junto a lo anterior, no podría conocerse realmente el sentir y parecer de esta Cámara, pues en ningún caso puede perderse de vista, que el conjunto de las cuestiones abordadas por el proyecto son individualmente complejas y trascendentales, y que nada sería más antidemocrático que impedir el deber de perfeccionar el proyecto, o lo que es lo mismo, obligar a elegir el todo o nada.

Tercera. Finalmente, el sistema de votación previa y separada no puede perjudicar el proyecto, antes al contrario: siendo suficiente la mayoría simple para desestimar o aceptar una enmienda, la posición de los Procuradores quedaría totalmente clarificada a la hora de votar el proyecto de ley en su conjunto, permitiendo, aceptadas o desestimadas las enmiendas, votar con pleno conocimiento el proyecto de su forma definitiva.

Por ello, antes de entrar en la defensa concreta de las enmiendas y observaciones, anunciamos, en un esfuerzo de clarificación, que si sometiere el proyecto de ley a votación sin que previamente hubiesen sido votadas las enmiendas para las que pidamos el especial pronunciamiento del Pleno, mi postura y la de otros Procuradores sería, con harto sentimiento nuestro, la abstención".

2 - La segunda exigencia es sustantiva y se refiere al sistema electoral. Esteruelas hace una encendida y brillante defensa del sistema electoral mayoritario, basada en los argumentos clásicos, "Duvergerianos" de la gobernabilidad, el bipartidismo, la eficiencia del sistema, la alternancia y la simplificación de las opciones políticas.¹

3 - La tercera también es, aparentemente procesal. Tanto el anteproyecto o borrador de Torcuato Fernández-Miranda, como el proyecto del Gobierno, atribuyen al Parlamento (a las "Cortes", las futuras Cortes) la competencia para elaborar la ley electoral, pero conscientes de la realidad política y de la situación transitoria, de lo que podría definirse como "un sistema en busca de legitimidad", pretenden atribuir transitoriamente al Gobierno la competencia para legislar mediante Decreto-ley.

¹ Diario de Sesiones, pg. 89 y ss. Basten las siguientes muestras: "... este futuro que os acabo de exponer, sólo será posible si esta Nación cuenta con fuerzas políticas sólidas, coherentes y que respondan a las corrientes profundas de opinión que latén en el cuerpo social español. Es obvio, por tanto, que fuerzas de esta naturaleza han de ser, por su propia esencia, poco numerosas y afirmo con absoluta convicción que tales fuerzas sólo podrían formarse y existir en el marco de un sistema mayoritario"... "... la representación proporcional conduce de modo inevitable al multipartidismo. Es su consecuencia natural"... "La opción es clara: o queremos pocos, pero fuertes grupos políticos, aptos para gobernar la Nación conforme a la voluntad popular, o, por el contrario, queremos muchos y débiles partidos, que reflejen con precisión todas las diferencias y divisiones sociales, pero que sean impotentes para hacer marchar a la Nación hacia adelante".

Martínez Esteruelas se opone a esta pretensión en nombre de Alianza Popular. Sus argumentos¹ son absolutamente sofistas a fuerza de formalistas. Unos argumentos formales para enfrentarse a un problema sustancial ¿Quién tiene legitimidad para ordenar las reglas del juego democrático? Pero ... ¿Ante la sospecha de falta de legitimidad quién tiene credibilidad? Esta es la pregunta sustantiva que el sofista elude.

El Presidente de las Cortes sabe que las enmiendas que defiende Martínez Esteruelas no son enmiendas cualquiera. Detrás hay votos ¿Muchos? ¿Pocos? ¿Suficientes para impedir que el proyecto prospere? Se les puede combatir pero no menospreciar.

No es difícil imaginar las dudas. Respecto a las preguntas que Torcuato Fernández-Miranda se hacía no es menester imaginarlas puesto que las formuló de modo expreso: ¿Cuánto había de fundamentalismo intransigente en los planteamientos de Alianza Popular? ¿Cuánto de intereses políticos? Dentro de éstos ¿Cuánto de intereses percibidos como vitales y por tanto innegociables, y cuánto de búsqueda de ventajas sobre las que cabía transacción? ¿Cuánto de estrategia, cuánto de táctica?

¿Hasta donde se puede ceder? Fernández-Miranda opta en un primer momento por la dureza. Piensa que está tratando con personas responsables,

¹ Diario de Sesiones, pg. 93.

incapaces de asumir el riesgo de romper la cuerda a fuerza de tensarla, y que debe observar hasta que punto son capaces de tensar y hasta que punto es asumible el pulso.

La sesión transcurrió con la normalidad prevista. Meilán, en nombre del Grupo Parlamentario Independiente, defendió la proporcionalidad y apuntó un argumento cuya lucidez no debe pasar desapercibida: "¿Están seguros los defensores del sistema mayoritario y con distrito uninominal a una vuelta que esa oferta no es una invitación a la proliferación insospechada de partidos de ámbito regional?" Y hacía una llamada al pragmatismo y al sentido común, que es la batalla que Fernández-Miranda estaba librando, cuando señalaba: "... las consecuencias <de un sistema electoral> no pueden determinarse "a priori" con toda precisión. La legislación electoral tiene un alma esencialmente fáustica".¹

En el interín, tercia Gabriel Cisneros que, acaso fascinado por criterios de justicia abstracta, plantea la exigencia de proporcionalidad como principio evidente, innegociable, cimiento obvio de la democracia. "... El Congreso de los Diputados, sin factor de corrección alguno, se inspire <debe inspirarse> en criterios puros y exclusivos de representación proporcional".² Mas, por ventura, el desideratum metafísico de la pureza

¹ Diario de sesiones, pg. 117.

² Diario de sesiones, pg. 125.

proporcional (carente del menor ejemplo respetable en el Derecho Comparado), queda atemperado con argumentos serios sobre los riesgos, no abstractos sino concretos y referidos a la realidad española, del sistema mayoritario. En este sentido son altamente razonables las siguientes palabras: "... España tiene pendiente ante sí el gran debate de las autonomías regionales. La adopción del sistema mayoritario puede conducir a arrojar del Congreso la representación de los partidos de ámbito exclusivamente regional...". Acaso le faltase añadir el riesgo inverso: la expulsión de los partidos españolistas.

Los turnos en contra de la Ponencia concluyeron con un alegato, escasamente rigurosos de Luca de Tena¹: "... La responsabilidad que contraemos en buscar el más difícil, el más anárquico de los sistemas, el proporcional, cuyas consecuencias históricas conocemos...". No parece que estas palabras constituyan ni una buena lección de Derecho electoral ni una buena lección de Historia de España.

Aquí se interrumpió la sesión y se abrieron las presiones, las transacciones, las negociaciones extraparlamentarias... Eran las diez de la noche.

Toda la tensión política de fondo de aquel debate, va a estallar al día siguiente en la intervención última de Cruz Martínez Esteruelas y en la, siempre brillante réplica, de Fernando Suárez González. Mas para entonces

¹ Diario de Sesiones, pg. 133.

todo estaba acordado y hubo vehemencia sin pasión, énfasis sereno y cordialidad. Para entonces se sabía lo que era asumible e iba a ser asumido y lo que se consideraba innegociable y no iba a ser planteado.

En este momento del debate, curiosamente, se revelaron certeras dos estrategias aparentemente contradictorias: la de Martínez Esteruelas y la del Presidente de las Cortes. Este quería una votación de la globalidad y aquél enmienda por enmienda, por las razones ya expuestas. Aquél limitó su exigencia a la única enmienda que consideraba innegociable, y éste aceptó la votación de la única enmienda que era asumible por la Ponencia y que la Ponencia asumió. Toda la estrategia de Martínez Esteruelas quedó aclarada cuando sus amenazas (de abstenerse) quedaron reducidas a una sólo exigencia: la votación individual de su enmienda, previamente pactada y asumida por la Ponencia, sobre el sistema electoral. Lo demás, que al parecer era innegociable, quedó negociado. Lo demás, sobre lo que se afirmaba intransigencia, quedó transigido.

Martínez Esteruelas planteó claramente ése último pulso que ganó:

1. Que queden excluidas las listas nacionales.
2. Que la provincia sea la circunscripción electoral.
3. Que se establezca un mínimo de Diputados por previo al reparto proporcional del resto de escaños.
4. Que la Ley para la Reforma Política permitiera elementos correctores no tasados de los efectos fragmentadores de la proporcionalidad y, en concreto, el

establecimiento de un porcentaje mínimo de votos para acceder a la representación.

Se ha acusado a Alianza Popular, y en consecuencia a Cruz Martínez Esteruelas, de una ilegítima intencionalidad política en sus propuestas. De un intento de elaborar una norma electoral a la medida de sus intereses políticos. No asumimos tal presunción ni queremos hacer proceso de intenciones. Preferimos entender que, en tales propuestas, había un sincero interés en el bien de España.

En cualquier caso, las propuestas de Martínez Esteruelas, previamente negociadas, eran perfectamente asumibles.

El establecimiento de la provincia como circunscripción electoral, aunque no estaba explícitamente formulado en la ley, se daba como inevitable ¿Qué otra circunscripción cuando se estaba defendiendo a capa y espada la representación proporcional? No cabía el distrito uninominal y la idea de un Colegio Nacional era un disparate de tal magnitud que no podía pasar por la cabeza de ningún político sensato, preocupado de la gobernabilidad del Estado y, por tanto, del problema de la formación de mayorías sólidas en un verdadero y estable sistema de partidos ¿Había alguna otra alternativa? Creemos que no.

Fernández-Miranda hace cuentas y prevé resultados estimables del funcionamiento del sistema diseñado (provincia incluida).

Los efectos previsibles eran los siguientes:

Dada la desigualdad demográfica de las provincias españolas, había circunscripciones pequeñas y algunas desmesuradas, como Madrid y Barcelona. En las circunscripciones grandes, el sistema tendería a funcionar como auténtica y crecientemente proporcional, cualquiera que fuera la fórmula que se escogiera (como se sabe, se escogió la ley d'Hont, que no altera grave, o notablemente, este resultado). Mientras que en las circunscripciones pequeñas, el sistema tendería a funcionar como mayoritario, castigando duramente a las minorías y dificultando la proliferación de partidos.

Resultaba previsible, por otra parte, que en las circunscripciones pequeñas, las dos Castillas y parte de Aragón, fundamentalmente, en las que no había tensiones nacionalistas, arraigasen grandes partidos de ámbito nacional, con lo que los resultados tenderían a un bipartidismo integrador y el castigo a las minorías resultaría políticamente irrelevante, porque no produciría partidos significativos antisistema ante la ausencia de partidos nacionalistas. Por el contrario en las circunscripciones medianas y grandes, singularmente en Barcelona, en Vizcaya y en Guipúzcoa, con fuertes tensiones nacionalistas, el sistema funcionaría como proporcional, de suerte que no se castigaría ni a la representación españolista ni a la nacionalista, evitándose peligrosísimas marginaciones que alumbrarían partidos antisistema regionalmente muy poderosos y excluidos de la representación en el Estado.

Por último, el problema en el Senado era distinto, porque el principio territorial en la distribución de escaños diluía la importancia de la representación de las zonas fuertemente pobladas con tensiones nacionalistas. Aquí no había inconveniente en aceptar el principio mayoritario. El problema no era políticamente grave.

Así las cosas, el ponente que llevó el peso en esta materia, que sin duda era la más delicada y controvertida, desplegó toda su capacidad dialéctica y toda su voluntad de entendimiento para diferenciar lo asumible en las pretensiones de Martínez Esteruelas (todo lo referido a la norma electoral) y lo que no era asumible (todo lo demás).

Así se votó. Primero la enmienda, asumida por la Ponencia y por el Presidente, y después el texto global. El resultado es tan feliz como sobradamente conocido.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han alcanzado una serie de conclusiones que repetir aquí sería reiteración. Consideramos por tanto, que en este momento sólo interesa recordar aquellos aspectos que constituyen la síntesis esencial de los fenómenos y acontecimientos estudiados.

1. Cuando el Príncipe Don Juan Carlos acepta la sucesión como Jefe del Estado a título de Rey, lo hace con plena conciencia del sentido de su acto y con la dolorida, pero responsable, aceptación de Don Juan. Esto significa tres cosas:

Primera, que Don Juan Carlos no tiene la mínima intención de desconocer la legitimidad dinástica. Que quiere la monarquía de su padre, pero que su responsabilidad le obliga a no cerrar la puerta que el Régimen le está abriendo. Y que lo hace con el consentimiento paterno.

Segunda, que el aceptar el cargo ante las Cortes orgánicas implicaba algo tan duro como un juramento de lealtad a las Leyes Fundamentales. Que ese juramento le agobiaba en la exacta medida en que entendía que la Monarquía debía desvincularse del franquismo y del

Movimiento para abrirse a la voluntad de todo el pueblo español.

Tercero, que al tiempo, y de otro lado, no podía jurar desde la convicción inicial de que al final se vería obligado a quebrantar el juramento. Si acepta el cargo es porque acepta las enseñanzas de su profesor Torcuato Fernández-Miranda: "Las Leyes Fundamentales, todas las Leyes Fundamentales incluida la de Principios, son reformables siempre que se respete el mecanismo de reforma en ellas establecido". En estas condiciones el juramento le obliga a respetar las formas pero le deja las manos libres para decidir el fondo.

De este hecho radical nace la Reforma como única vía no revolucionaria para abordar la transición. Nadie puede considerar pues que los acontecimientos posteriores y la forma de abordar los problemas fueran una casualidad.

2. Los planteamientos y las previsiones del Príncipe se vieron seriamente dañados por el asesinato de Carrero Blanco. Sería ridículo decir del Almirante Carrero que era un demócrata liberal, e infundado pensar que en su voluntad política estuviera la destrucción del franquismo. Pero Carrero era un monárquico leal y las dificultades del Príncipe para entenderse con él quedaban siempre atemperadas por la lealtad a la Corona y una decidida voluntad de servicio. Creo que no es aventurado decir que tanto el Príncipe como Torcuato

Fernández-Miranda entendían que Carrero, al final, no sería un obstáculo y que acabaría primando su sentido de la disciplina y su profundo respeto a la Monarquía.

3. Si la mezquina propaganda antimonárquica y las calumnias e infamias, no sólo contra Don Juan, sino contra el propio Don Juan Carlos, habían sido una constante del Régimen hasta 1969, el Gobierno Carrero supuso (cualesquiera fueran las intenciones particulares de sus miembros y del propio Carrero) una clara voluntad de potenciación de la figura del Príncipe, de su introducción en el seno del Estado y en la estructura de poder. Entre los miembros de aquel Gobierno, sin género de dudas, destacaba la estrechísima relación del Príncipe con Fernández-Miranda. Se puede decir que durante aquel confuso período, la actividad de Torcuato Fernández-Miranda estuvo siempre al servicio no del pasado sino del futuro de España. Ello explica muchos de sus silencios, de sus actitudes aparentes que respondían a la voluntad de estar más atento a un futuro posible que a un presente imposible. Es decir, más atento a las necesidades del Príncipe que a la voluntad de Franco.

El asesinato de Carrero abrió un escenario no previsto y profundamente incómodo para el Príncipe. Supuso el control del poder por el entorno más íntimo y más oscuro de la familia de Franco. Supuso la apertura de una política de fuegos artificiales, de meras apariencias, carente de auténtica voluntad política de cambio y

enfeudada a los poderes más interesados en la conservación de la estructura de poder. Supuso la marginación del Príncipe del aparato de poder y su aislamiento del Estado. Supuso que sólo se contara con él para utilizarle de forma desconsiderada y peligrosa en los momentos de la enfermedad de Franco, obligándole a asumir los títulos de un poder del que carecía porque se le negaba.

4. A la muerte de Franco el escenario en el que debe actuar el Rey es profundamente desfavorable. Por supuesto, ni hereda las competencias jurídicas de soberanía de las que disfrutó Franco, ni hereda su poder político, fruto de una "legitimidad carismática" que gran parte de la clase política le negaba.

Se encontró además con un Presidente del Gobierno con escasa voluntad democrática, sin ninguna convicción monárquica y que se sentía albacea del franquismo y por tanto auténtico titular del poder. Estos hechos políticos obligaban a Don Juan Carlos a la prudencia y a la paciencia.

5. Sería un exceso de imaginación entender que la reforma política estaba diseñada a priori, al detalle, en el momento de asunción de la Corona. Es sin embargo una realidad histórica que la columna vertebral de la reforma sí estaba diseñada, largamente meditada y preparada, al menos, desde 1969.

Había dos cosas claras: Primera, la necesidad de la legitimación democrática, mediante la instrumentación de un cauce para que el pueblo manifestara su voluntad, y segunda, la necesidad de respetar el cauce formal que las Leyes Fundamentales imponían. Esta necesidad nacía de dos hechos: la convicción de que era necesario quebrar la tradición epiléptica de la historia de España presidida por el golpe, el pronunciamiento o la revolución, y el imperativo moral de respetar un juramento que no había sido fruto frívolo de una oferta atractiva, sino acto de honesta, generosa y, no siempre comprendida, responsabilidad.

Había, además, la profunda convicción de la absoluta incompatibilidad entre una Monarquía contemporánea y un partido monárquico. Ello obligaba, de forma especial, a respetar el punto de partida para ganar el futuro, es decir, para intregar a la izquierda huyendo de la tentación de convertirse en bandera, en facción para integrar a la izquierda destruyendo el punto de partida.

6. El escenario político resultante a la muerte de Franco y simbolizado en la Presidencia de Arias, obligó al Rey a la cautela, a no intentar ejercer un poder que no tenía sino a conquistarlo. Por eso rehuyó la batalla frontal de la descada sustitución de Arias, para centrar todos sus esfuerzos en el control de las Cortes y del Consejo del Reino a partir del nombramiento de Torcuato Fernández-Miranda.

Este control era, de una parte, táctica al servicio de un progresivo apoderamiento de los mecanismos del Estado. Era, de otra parte, consecuencia inevitable del planteamiento de la reforma frente a los aparentes reformistas que fomentaban involuntariamente la ruptura desdenando a las Cortes.

El Rey sabía que la fidelidad a su juramento (que, aparte consideraciones morales, había de granjearle la lealtad de la mayoría de las fuerzas del Estado y singularmente de las Fuerzas Armadas) le exigía respetar el cauce formal que pasaba necesariamente por las Cortes. Por eso lo lúcido no era combatirlas, sino controlarlas y atraerlas.

Torcuato Fernández-Miranda le había explicado que el poder de las Cortes era sumamente relativo aunque imprescindible. Que si el pueblo español quería un cambio radical (y lo quería) y el Gobierno movía sus resortes, "los dos tercios" no eran una aventura sino una posibilidad altamente razonable. Si no lo fue en la primera fase, fue en gran medida porque Arias no lo quiso.

7. La esencia de la transición política es la de una revolución sustancial en el marco de una continuidad formal. Ello fue posible porque la discrepancia entre las fuerzas políticas concurrentes era puramente procesal. En todo proceso constituyente hay dos problemas previos que determinan la conversión de las fuerzas políticas en

auténticas fuerzas jurídicas con capacidad constituyente. El primero es un problema sustancial: la identificación del soberano y por tanto la atribución jurídica de la titularidad del Poder Constituyente. El segundo es un problema procesal: la determinación del cauce jurídico a cuyo través ha de manifestar su voluntad constituyente el titular de la soberanía.

Cuando hay discrepancia en lo sustancial se hace imposible el proceso de integración política. Pero no era el caso, la inmensa mayoría de las fuerzas políticas, y el Rey a la cabeza, aceptaban la soberanía popular y, con matices menores, una concepción del pueblo desde la tradición liberal democrática.

El problema era puramente procesal. Los rupturistas querían un cauce nuevo que, rompiendo radicalmente con la legalidad, instaurase un proceso revolucionario clásico, al menos en sentido jurídico. El Proyecto de la Corona y el auténtico reformismo pasaba por respetar el cauce procesal establecido en la legalidad franquista. Tras el referéndum de la Ley para la Reforma Política es ya incuestionable el triunfo de la reforma política.

8. Los proyectos reformistas del Gobierno Arias no respondían, en absoluto, a la concepción de reforma que inspiraba la Corona y que diseñaba Fernández-Miranda. Eran proyectos constituyentes que, en mayor o menor medida, pretendían una reforma sustancial de las Leyes Fundamentales realizada desde la legalidad

franquista. El Proyecto de Fernández-Miranda era puramente procesal: Abstenerse de constituir, abstenerse de emanar normas sustantivas desde una legalidad con una ligitimidad tan cuestionada que comprometía la propia legitimidad del Rey. Limitarse a mantener el orden en el proceso devolviéndole la soberanía al pueblo. Es decir, arbitrar desde el respeto a la legalidad formal una convocatoria libre de Cortes con potestades constituyentes.

9. La mayor parte de la actitud política del Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, durante la etapa del Gobierno Arias, estuvo destinada a poner a punto estos dos organismos desde la planificación estratégica de apoderamiento de las instituciones y de los resortes de poder del Estado. Partiendo de esta estrategia, es desde donde hay que explicar la apertura de vías jurídicas para la constitución de Grupos parlamentarios, así como la modificación del Reglamento de las Cortes que permitió introducir el Procedimiento de Urgencia con el doble objetivo de destruir el poder de las Comisiones, y muy singularmente el de la franquista Comisión de Leyes Fundamentales, y de hacer posible el control por la presidencia cuando llegara el momento de la tramitación de la esperada y previsible Ley de Reforma.

La actuación política sobre el Consejo del Reino perseguía los mismos objetivos: evitar que se convirtiese en un instrumento de resistencia numantina. Para ello había que conseguir algunos objetivos instrumentales:

Que el Consejo no se sintiera manipulado. Que asumiese su responsabilidad histórica. Que respetara el secreto de sus deliberaciones, para evitar en lo posible las tendencias conspiratorias y los excesos de pasión, y que asumiera su condición de órgano permanente, para que no se supiera el día ni la hora cuando llegara la decisión transcendental que era la sustitución de Arias. En mayo del 76, ambas instituciones estaban preparadas.

10. En el interín, Torcuato Fernández-Miranda se limitaba a ganar tiempo. Nunca creyó en las reformas Arias porque no creía ni en el método empleado ni en la autenticidad de la voluntad política de Carlos Arias. Por ello aceptó con sorna el entusiasmo de Adolfo Suárez por resucitar la vieja Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional de la que no se podía esperar nada. A juicio de Fernández-Miranda la Comisión Mixta cumplía dos funciones: sin duda alguna sería un foro en el que se podrían ir machacando algunas ideas, sobre todo la de la reformabilidad de los Principios, y serviría para ganar tiempo hasta que el inevitable cese de Carlos Arias fuera políticamente posible dando paso a un verdadero "Primer Gobierno de la Corona".

11. El cese de Carlos Arias fue tremendamente costoso por las siguientes razones: por la resistencia de Carlos Arias a ofrecer su dimisión, por las dificultades políticas de un cese impuesto por la Corona con el consentimiento del Consejo del Reino y por el

comprensible temor de un Rey prudente a las reacciones de un Arias que, como se ha dicho, se sentía albacea de la voluntad de Franco, que consideraba que él era el verdadero poder y quien ostentaba la legitimidad política, y que carecía de la mínima sintonía política y psicológica con el Rey. Pero el tiempo jugaba contra Arias y la progresiva degradación de su posición política, incluso en el seno del Gobierno, le llevó a aceptar la dimisión como inevitable.

12. Al mismo tiempo que se pretendía forzar la dimisión de Arias, dimisión que era el camino menos oneroso para el Rey en términos políticos y personales, se buscaba su sustituto que, por supuesto, habría de presidir el Primer Gobierno de la Corona.

Para entonces, el Rey y el Presidente de las Cortes tenían algo claro: no querían un Presidente protagonista, sino disciplinado. Sobre la brillantez y el talento primaba la lealtad y la capacidad de ejecución de un proyecto previo. Tal retrato robot, en el fondo, eliminaba a Arcilza y a Fraga y abría el camino a Adolfo Suárez. Aunque Suárez le planteaba dudas morales sobre los límites de su ambición, Torcuato Fernández-Miranda lo veía como un hombre inteligente, con enorme energía política, con gran capacidad de seducción y, por tanto, de diálogo; suficientemente comprometido con el régimen como para cludir las presiones de la extrema derecha; suficientemente joven como para que tal compromiso fuera relativo y le permitiese abrir un diálogo con la

izquierda; y suficientemente permeable como para aceptar sin reticencia las órdenes de la Corona. Es decir, un Presidente "abierto y disponible".

13. Tomada la decisión por el Rey, sólo restaba conseguir introducirlo en la terna del Consejo del Reino. Mas para entonces el Consejo del Reino era ya un órgano relativamente controlado. No hizo falta apelar a la vieja técnica de la presión directa. Si el candidato hubiera sido una persona con implicaciones antifranquistas o con veleidades en la oposición, el éxito de la operación hubiera sido costoso y dudoso. Costoso, porque hubiera obligado al Rey a presionar, a dar consignas y a tratar de imponer directrices. Dudoso, porque no es nada seguro que aquel Consejo del Reino las hubiera aceptado.

Pero Adolfo Suárez era otra cosa: hombre del régimen, sin ninguna veleidad antifranquista, al menos conocida, Secretario General del Movimiento, ex-Director General de la TVE de Franco, Consejero Nacional del Movimiento en el cupo de los 40 de Ayete, etc. etc. Tal currículum impedía cualquier reticencia de los Consejeros del Reino; el único argumento posible contra él descansaba en su juventud, en su inexperiencia o en su falta de peso político. Y fueron éstas, precisamente, las virtudes que le abrieron la puerta de la terna. Los consejeros no tuvieron ningún inconveniente en incluirlo en ella, obcecados con la idea de que era un puro relleno objetivamente inviable.

14. Conocidas son las dificultades de la formación del primer Gobierno Suárez que sin duda era el "Primer Gobierno de la Monarquía". Finalmente se logró lo que se había pretendido: auténtica voluntad democratizadora y verdadera afección a la Corona. Pero había algo más, había desconcierto. Aquel Gobierno no sabía, porque no lo sabía su Presidente, cómo dar forma a su voluntad democrática. La incertidumbre del Gobierno y los agobios de Adolfo Suárez, quedaron resueltos cuando Torcuato Fernández-Miranda, el día 23 de agosto de 1976, le entregó la Ley para la Reforma Política.

15. La Ley para la Reforma Política fue obra personal de Torcuato Fernández-Miranda y respondía a los criterios que inspiraban su acción política.

Primero: Si el Rey había jurado las Leyes Fundamentales debía ser fiel a tal juramento, pues de otro modo enajenaría la cuota de legitimidad, y sobre todo, la cuota de poder que le otorgaba la clase política instalada en el aparato del Estado.

Segundo: La reforma sólo podía ser un proceso de renovación de la legitimidad política, y la nueva legitimidad política sólo podía obtenerse desde el Principio Democrático.

Tercero, y por consiguiente, la Ley para la Reforma Política no podía ser una carta otorgada ni una remodelación de las Leyes Fundamentales, ni una reforma

constitucional. No debía ser ni más ni menos que un instrumento de devolución de la soberanía y, por tanto, del Poder Constituyente al pueblo. No podía ser sino una convocatoria de Cortes democráticas y una articulación procesal de las formas de elaboración de una Constitución nueva.

16. Eso fue la Ley para la Reforma Política. Cuando el texto definitivo (mejorado técnicamente mediante la colaboración inteligente e importante del Gobierno y la supervisión del Presidente de las Cortes) se discutió en las Cortes, el Reglamento de la Cámara no sólo estaba preparado sino también ensayado para facilitar su aprobación.

El único combate serio y viable, o mejor, serio por viable, que se produjo fue el que protagonizó Alianza Popular respecto al sistema electoral. Mas al final se consiguió preservar lo que se entendía como fundamental, un sistema proporcional para el Congreso de los Diputados que respondía a los siguientes intereses:

Primero: evitar las polarizaciones electorales, ambas indeseables, entre derecha e izquierda o entre nacionalistas periféricos y españolistas.

Segundo: Contribuir al nacimiento de un sistema de partidos sólidos que sólo podría permitir el sistema proporcional.

Tercero: Combinar la proporcionalidad con un sistema de circunscripciones provinciales de amplitud heterogénea que producía, objetivamente, el resultado de marginar en las circunscripciones pequeñas a los partidos minoritarios, que nunca eran nacionalistas, y permitir en las circunscripciones grandes un funcionamiento preciso de la proporcionalidad, que ni marginaba a los nacionalistas ni desplazaba a los españolistas.

17. Aprobada la Ley para la Reforma Política por las Cortes franquistas y por el pueblo español, con amplísimo predominio, en ambos casos, de votos afirmativos, la oposición rupturista no tuvo más remedio que integrarse en el proceso político inspirado por la Corona. El camino para la democracia quedaba abierto.

Tras las elecciones generales del 15 de junio de 1977, el pueblo, mediante sus representantes constituidos en Poder Constituyente, se otorgará una nueva Constitución, cuyo mayor éxito sería el amplio consenso que presidió su elaboración. Consenso que es siempre aconsejable a la hora de emanar la Carta Magna de un pueblo, aunque esta euforia "consensualista" nunca debe ser trasladada a la vida política ordinaria en la que un consenso complaciente, y al tiempo defensor de intereses particulares, puede tener la tentación de erigirse en única vía del recto funcionamiento de la democracia. Quien desde el poder deslegitima la alternancia de la oposición, contribuye torpemente a

deslegitimar el sistema democrático, pues no hay democracia sin alternativa ni oposición... En el mejor de los casos, labra su propia tumba... En el peor, labra la tumba de todos negando la esencia de un sistema democrático.

BIBLIOGRAFIA

AGUERO, F. "Democracia en España y supremacía civil" en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 44, 1988.

AGUIAR DE LUQUE, J.L. y M. ARAGON REYES, "El referéndum del 15 de Diciembre de 1976", en R.E.O.P., nº 48, 1977

AGUILA TEJERINA, R. DEL, "La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso" en Revista de Estudios Políticos, nº 25, 1982.

"El problema del diseño político de la transición española" en Documentación Social UAM, nº 73, 1988

AGUILA, R. DEL y R. MONTORO, El discurso político de la Transición española, CIS, Madrid. 1984.

ALCOCER, J.L. Fernández-Miranda: Agonía de un Estado, Planeta, Barcelona, 1986.

ALVAREZ ALVAREZ, J.L. España desde el Centro, Espasa Calpe, Madrid, 1978.

ALVAREZ DE MIRANDA, F. Del contubernio al consenso, Planeta, Barcelona, 1981.

ALZAGA, O. La Constitución Española de 1978, Foro, Madrid, 1978.

ARAGON, M. Constitución y Democracia, Tecnos, Madrid, 1989.

ARCO, M. DEL, Mano a mano, Barcelona, 1972.

ARDANT, P. y O. DUHAMEL, L'Espagne democratique, Press Universitaires de France, Paris, 1979.

AREILZA, J.M. Diario de un Ministro de la Monarquía, Planeta, Barcelona, 1979.

Cuadernos de la transición, Planeta, Barcelona, 1983.

A lo largo del Siglo, Planeta, Barcelona, 1993.

ARIAS-SALGADO, R. "Polémica sobre la interpretación de las Leyes Fundamentales: dimensión política y dimensión jurídico-técnica", en Sistema, nº 5, 1974.

"Una perspectiva de la transición española a la democracia", en Cuenta y Razón, nº 41, 1988.

ARMADA, A. Al servicio de la Corona, Planeta, Barcelona, 1983.

ARMARIO, D. El triángulo: El PSOE durante la transición, F. Torres, Valencia, 1981.

ARRESE, J.L. DE, Una etapa constituyente, Planeta, Barcelona, 1982.

ATTARD, E. Vida y muerte de UCD, Planeta, Barcelona 1983

BAENA DEL ALCAZAR, M. Los actos políticos del Gobierno en el Derecho Español, Prensa del Movimiento, Madrid, 1978.

BALLBE, M. Orden público y militarismo en la España constitucional, Alianza, Madrid, 1983.

BALOYRA, E.A. Comparing new democracies: Transition and consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone, Westview Press, 1987.

BAÑON MARTINEZ, R. "El proyecto de ley de incompatibilidades de los procuradores en Cortes. Un comentario sobre la presencia en la cámara de la burocracia española", en R.E.O.P. nº 38, 1974.

BARDABIO, J. La crisis, Sedmay, Madrid, 1974.

"Torcuato Fernández-Miranda" en Políticos para una crisis, Sedmay, nº 2, Madrid, 1974.

El Dilema, Strips, Madrid, 1978.

Los silencios del Rey, Strip, Madrid, 1979.

BARNES, S. y otros autores, "The spanish public in Political Transition", en British Journal of Political Science, nº 11, 1981.

BAU CARPI, F. Crónica de 20 años, Cooperativa Gráfica Dertosense, Tortosa, 1991.

BAYOD, A. Franco visto por sus ministros, Planeta, Barcelona, 1981.

BECKER, F. "Una valoración económica del cambio político en España", en Rev. de Economía de la UAM nº 152-153, 1991.

BERNALDEZ, J.M. Ruptura o reforma, Plaza y Janés, Barcelona, 1984.

BERNALES BALLESTEROS, E. El camino español de la democracia, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1986.

BIESCAS J.A. Y M. TUÑÓN DE LARA, España bajo la dictadura franquista, Labor, Barcelona, 1980.

BORJA, J. "Crisis del Estado autoritario. Sistema de partidos en España", en Papers, nº 8, 1978.

BUSQUETS, J. "Las fuerzas armadas en la transición española", en Sistema, nº 93, 1989.

CACIAGLI, M. Elecciones y partidos en la transición española, C.I.S., Madrid, 1986.

CALVO SERER, R. ¿Hacia la Tercera República española?, Plaza y Janés, Barcelona, 1977.

Mis enfrentamientos con el poder, Plaza y Janés, Barcelona, 1978.

CALVO SOTELO, Leopoldo. Memoria viva de la transición, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.

CAMPOS, G. "Los dos primeros gobiernos de la Monarquía y sus relaciones con el poder económico", en Cuadernos del Ruedo Ibérico, nº 51, París, 1976.

CANALS VIDAL, F. Política española, pasado y futuro, Acervo, Barcelona, 1977.

- CARR, R. y J. P. FUSI, España, de la dictadura a la democracia, Planeta, Madrid, 1979.
- CARRE DE MALBERG, R. Teoría General del Estado, Mexico, 1984
- CARRILLO, S. Memoria de la transición: la vida política española y el P.C.E., Grijalbo, Barcelona, 1983.
El año de la peluca, Ediciones B, Barcelona, 1987.
- CASALI, L. Per una definizione della dittadura franchista, Franco Angeli, Milan, 1990.
- CASANOVA, J. "Modernization and Democratization: Reflections on Spain's transition of democracy", en Social Research, nº 4, 1983.
- CEBRIAN, J.L. La España que bosteza. Apuntes para una historia crítica de la transición, Taunus, Madrid, 1980.
- CERNUDA, P. y otros autores, Todo un Rey, Estudios y Ediciones, Madrid, 1981.
- CIERVA R. DE LA, Crónicas de la transición, Planeta, Barcelona, 1976.
La cuarta apertura, Ed. Paulinas, Madrid 1976.
Historia del Franquismo, Planeta, Barcelona 1977.
- C.I.T.E.P. Ley electoral y consecuencias políticas, Madrid, 1977.
- CLARK, R.P. Spain in the 1980's: the democratic transition and a new international role, Ballinger, Washington, 1987.
- COLECTIVO DE ESTUDIOS POR LA AUTONOMIA OBRERA, Luchas autónomas en la transición democrática, Zero, Bilbao, 1977.
- COLECTIVO DE INFORMACION, Abstención es el voto de la oposición, E. Escobar, Madrid, 1976.
- COTARELO, R. y otros autores. Transición española y consolidación democrática. España 1975-1986, CIS, Madrid 1992.

COVERDALE, J.F. The political transformation of Spain after Franco, Praeger, N.Y., 1979.

CHAO, R. Después de Franco España, Felmar, Madrid, 1976.

DIAZ GARCIA, E. La transición a la democracia, claves ideológicas. 1976-1986, Eudema, Madrid, 1987.

"Pensamiento socialista durante el franquismo" en El socialismo en España, Pablo Iglesias, Madrid, 1986.

DUVERGER, M. Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1962.

Sociología Política, Ariel, Barcelona, 1972.

EQUIPO DEMOCRACIA 2000, Referendum, el test de las elecciones, Pecos, Madrid, 1977.

EQUIPO LIMITE, Primer año del postfranquismo, Pecos, Madrid 1977.

ESMEIN, Droit Constitutionnel I, Paris, 1921.

ESTEBAN, J. DE, "Algunas reflexiones sobre las consecuencias sociopolíticas del crecimiento económico acelerado", en Anales de Sociología, nº 3, 1967.

Por la senda constitucional, Ed. El País, Madrid, 1987.

ESTEBAN J. DE y L. LOPEZ GUERRA, La crisis del Estado franquista, Labor, Madrid, 1977.

El Proceso electoral, Labor, Barcelona, 1977.

De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente), Sección de Publicaciones de la Universidad Complutense, F. de Derecho, Madrid, 1979.

El regimen constitucional español, Labor, Barcelona, 1980.

Los partidos políticos en la España actual, Planeta, Barcelona, 1982

ESTEBAN J. DE, Varela Diaz, S., García Fernández, F.J., López Guerra, L. y García Ruiz, J.L., Desarrollo político y Constitución española, Ariel, Barcelona, 1973.

FERNANDEZ-BRASO, M. Conversaciones con Alfonso Guerra, Planeta, Barcelona, 1983.

FERNANDEZ CARVAJAL, R. La Constitución española, Editora Nacional, Madrid, 1969.

FERNANDEZ-MIRANDA ALONSO, F. "La ley para la Reforma Política", en Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED, Nº 0, Madrid, 1977.

"Los problemas de la distribución territorial del poder en España. La reforma del Senado", en Revista de D. Político de la UNED, Nº 34, Madrid, 1991.

FERNANDEZ-MIRANDA HEVIA, T. Estado y Constitución, Espasa Calpe, Madrid, 1975.

El hombre y la sociedad, Doncel, Madrid, 1960.

FERNANDEZ DE LA MORA, G. Los errores del cambio, Plaza y Janés, Barcelona, 1986.

FERNANDEZ ORDOÑEZ, F. La España necesaria, Taurus, Barcelona, 1986.

FONTAN, A. Las Clave de la Transición. (1975-1985), Ed. Nacional, Madrid, 1985.

FRAGA IRIBARNE, M. Horizonte español, Ed. Nacional, Madrid, 1965.

El desarrollo político, Grijalbo, Barcelona, 1972.

Un objetivo nacional, Dirosa, Barcelona, 1976.

Alianza Popular, Albia, Bilbao, 1977.

La Constitución y otras cuestiones fundamentales, Planeta, Barcelona, 1978.

Ideas para la reconstrucción de una España con futuro, Planeta, Barcelona 1980.

Memoria breve de una vida pública, Planeta, Barcelona, 1983.

En busca del tiempo servido, Planeta, Barcelona, 1987.

FRAILE CLIVILLES, M. Comentario al Reglamento de las Cortes, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973.

Introducción al Derecho Constitucional de España, Ribadeneira, Madrid, 1975.

FRANCO BAHAMONDE, F. El pensamiento político de Franco, Ed. del Movimiento, Madrid, 1975.

FRIEDRICH, C.J. Constitutional Government and Democracy: Theory and practice in Europe and America, Ginn and Company, Boston, 1950. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

GARCIA COTARELO, R. "La elecciones en la democracia: España", en Revista de Occidente, nº 61, 1986.

GARCIA ESCUDERO, J.M. Historia política de la época de Franco, Rialp, Madrid, 1987.

A vueltas con las dos Españas, BAC, Madrid, 1979.

GARCIA FERNANDEZ, J. El régimen de Franco: Un análisis político, Akal, Madrid, 1976.

GARCIA SAN MIGUEL, L. Teoría de la Transición. Un análisis del Modelo Español 1973-1978, Editora Nacional, Madrid, 1981.

GARCIA TREVIJANO, A. La alternativa democrática, Plaza y Janés, Barcelona, 1977.

GARRIGUES DIAZ-CANAVATE, A. Diálogos conmigo mismo, Planeta, Barcelona, 1978.

GARRIGUES WALKER, J. Una política para España, Unión Editorial, Madrid, 1976.

Un año antes, un año después, Unión Editorial, Madrid, 1978.

GIL ROBLES, J.M. La monarquía por la que luché, Taurus, Madrid, 1976.

Un final de jornada: 1975-1977, Tordesillas, Madrid, 1977.

GILMOUR, D. La transformación de España, Plaza y Janés, Barcelona, 1986.

GODSA, Libro blanco para la reforma democrática, Madrid, 1976.

GONZALEZ CASANOVA, J.A. "Asociaciones políticas y monarquía moderada", en España 1974, Guadiana, Madrid, 1974.
La lucha por la democracia en España, Avance, Barcelona, 1975.
El cambio inacabable: 1975-1985, Anthropos, Barcelona 1986.

GONZALEZ FIERRO, F. "Evolución y ruptura, pasos para la democracia en España", en Revista de Fomento Social, nº 126, 1977.

GONZALEZ NAVARRO, F. La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política, Colección Informe, Madrid 1977.

GONZALEZ SEARA, L. La década del cambio, Plaza y Janés, Barcelona, 1987.

GUERRA, A. Felipe González, de Suresnes a la Moncloa, Novatex, Madrid, 1984.

GUNTHER, R. y otros autores, Spain after Franco, the making of a competitive party sistem, CIS, Madrid, 1986.

HELLER, H. Teoría del Estado, FCE, Mexico, 1971.

HERAS J. DE LAS y J. VILLARIN, El año de Arias. Diario Político español, Sedmay, Madrid, 1974.

HERMET, G. L'Espagne de Franco, Armand Colin, Paris, 1974.

HERNANDEZ GIL, A. El cambio político español y la Constitución, Planeta, Barcelona, 1982.

HERRERO RODRIGUEZ DE MIÑON, M. El principio monárquico, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972.
Memorias de Estío, Temas de Hoy, Madrid, 1993.

HERRERO TEJEDOR, F. La evolución política, Ed. Movimiento, Madrid, 1975.

HESSE, K. "Límites de la mutación constitucional", en Escritos de Derecho Constitucional, CEC, Madrid, 1983.

HUNEEUS, C. La UCD y la transición a la democracia en España, CIS, Madrid, 1985.

HUNTINGTON, S.P. La tercera ola, Paidós, Barcelona, 1994.

IZQUIERDO, A. Yo, testigo de cargo, Planeta, Barcelona, 1981.

IZQUIERDO, M.P. De la huelga general a las elecciones generales, De la Torre, Madrid, 1977.

JAUREGUI, F. y P. DE VEGA, Crónica del antifranquismo, Argos Vergara, Barcelona, 1983.

JELLINECK, G. Teoría General del Estado, Buenos Aires, 1973.

JIMENEZ BLANCO, A. Los niños de la guerra ya somos viejos, Unión Editorial, Madrid, 1994.

JIMENEZ BLANCO, J. De Franco a las Elecciones Generales: Artículos Políticos, Tecnos, Madrid, 1978.

JIMENEZ DE PARGA, M. Lo que nos pasa, Tecnos, Madrid, 1974.

JIMENEZ RIUTORD, D. España: Ejército y Cambio, una visión militar, Miguel Font, Palma de Mallorca, 1989.

JULIA, S. "Transiciones a la democracia en la España del siglo XX", en Sistema, nº 84, 1988.

KELSEN, H. Teoría General del Derecho y del Estado, Imprenta Universitaria, Mexico, 1949.
Teoría Pura del Derecho, FCE, Mexico, 1967.

LAMA, C. DE LA, Juan Carlos camino del Trono, Sedmay, Madrid, 1974.

LASA, F. "La oferta de la Junta Democrática: Lenin ha muerto", en Cuadernos de Ruedo Ibérico, nº 43, 1975.

LETAMENDIA, P. L'intervention des organisations partisans transnationales dans le processus de démocratisation espagnol, Centre d'Etudes et de recherche sur L'Espagne et le monde hispanique, Université de Bordeaux.

Leves Fundamentales, Colección Textos Legales, BOE, Madrid, 1971.

LINDE PANIAGUA y HERRERO LERA, "El referendum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de la Constitución" en R.E.P. nº 2, 1978.

LINZ STORCH DE GRACIA, J.J. y otros autores, Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981, FOESSA, Madrid, 1981.

LOPEZ ARANGUREN, J.L. España: Una meditación política, Ariel, Barcelona, 1983.

LOPEZ GUERRA, L. "Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español", en R.E.I.S. nº 2, 1978.

LOPEZ PINA, "Sobre la ley electoral", en Sistema, nº 16, 1977.

LOPEZ PINA, A. y LOPEZ ARANGUREN, E. La cultura política de la España de Franco, Taurus, Madrid, 1976.

LOPEZ PINTOR, R. La opinión pública española del franquismo a la democracia, CIS, Madrid, 1982.

LOPEZ RODO, L. La larga marcha hacia la monarquía, Plaza y Janés, Barcelona 1979.

Los años decisivos, Plaza y Janés, Barcelona, 1991.

El principio del fin, Plaza y Janés, Barcelona, 1992.

Claves de la transición, Plza y Janés, Barcelona 1993.

LORA TAMAYO, M. Lo que yo he conocido. Recuerdos de un viejo catedrático que fue ministro, Fedérico Joly y Cia., Cádiz, 1993.

LUCAS VERDU, P. La octava Ley Fundamental, Tecnos, Madrid, 1976.

"La singularidad del proceso constituyente español", en R.E.P. nº 1, 1978.

"Derecho y política y transformación política española", en Revista de la Facultad de Derecho de la U.C.M., nº 55, 1979.

Curso de Derecho Político, Tecnos, Madrid, 1984.

MAC KENZIE, W.J.M. Elecciones libres, Tecnos, Madrid, 1962

MAESTRE ROSA, J. Procuradores en Cortes 1943-1976, Tecnos, Madrid, 1977.

MARAVALL, J.M. La política de la transición, Taurus, Madrid, 1985.

MARAVALL, J.M. y SANTAMARIA J. "Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España", en Sistema, nº 68-69, 1985.

MARIAS, J. La España real, Espasa Calpe, Madrid, 1976.

La devolución de España, Espasa Calpe, Madrid 1977.

España en nuestras manos, Espasa Calpe, Madrid, 1978.

Cinco años de España, Espasa Calpe, Madrid, 1982.

España inteligible, Alianza, Madrid, 1985.

La libertad en juego, Espasa Calpe, Madrid, 1986.

MARTIN OVIEDO, J.M. "De la octava ley fundamental a la nueva ordenación constitucional española", en Revista de Derecho Público, 1977.

MARTIN SANZ, D. "En el bunker y fuera de él", en España, su inmediato futuro político, Acervo, Barcelona, 1975.

MARTIN VILLA, R. Al servicio del Estado, Planeta, Barcelona, 1984.

MARTINEZ CUADRADO, M. Sistema político español. 1975-1979 y el comportamiento electoral en el sur de Europa 1976-1980. Instituto de Cooperación Intercontinental, 1980.

MELIA, J. ¿Qué es la Reforma Política? La Gaya, Barcelona, 1976.

MERIDA, M. Un Rey sin Corte. Planeta, Barcelona, 1993.

MESA, R. Democracia y política exterior en España. Eudema, Madrid 1988.

MIGUEL, A. DE. Sociología del franquismo, análisis ideológico de los ministros del régimen. Euros, Barcelona, 1975.
La herencia del franquismo. Cambio 16, Madrid, 1976.

MIGUEZ GONZALEZ, S. La preparación de la transición a la Democracia en España. Universidad de Zaragoza, 1990.

MOA, P. De un tiempo y un país. Ed. la Torre, Madrid, 1982.
"El maoísmo en España" en Cien años del hombre que cambió China. Análisis de ABC, 26-12-93

MORAN, G. Adolfo Suárez, Historia de una ambición. Planeta, Barcelona, 1979.

MORAN, M^a L. "Cultura política y democracia en España", en Documentación Social, UCM, nº 73, 1988

MORODO, R. La Transición política. Tecnos, Madrid, 1985.
Por una sociedad democrática y progresista. Turner, Guadalajara, 1982.

MOXON-BROWNE, E. Political change in Spain. Routledge and Kegan Paul, Boston, 1989.

MURILLO FERROL, F. Informe sociológico sobre el cambio social en España. Foessa, Madrid, 1983.

NOURRY, Ph. Juan Carlos. Un roi pour les republicains. Centurion, Paris, 1986.

NÚÑEZ LADEVEZE, L. "La semana del referendun en la prensa madrileña", en R.E.P. nº 216, 1977.

O'DONNELL, G. y otros autores, Transiciones desde un gobierno autoritario, Buenos Aires, 1989.

OLTRA, B. El régimen franquista, Península, Barcelona, 1978.

OLLERO, C. "Desarrollo político y Constitución española", en La España de los setenta, Moneda y Crédito, Madrid, 1974.

ONETO, J. Arias entre dos crisis, Información y Publicaciones, Madrid, 1975.

Anatomía de un cambio de régimen, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

ORTEGA Y GASSET, J. La rebelión de las masas, Alianza, Madrid, 1986.

OSORIO, A. Trayectoria Política de un Ministro de la Corona, Planeta, Barcelona, 1980.

OTERO NOVAS, J.M. Nuestra democracia puede morir, Plaza y Janés, Barcelona, 1987.

Palabras de S.A.R. El Principe de España Don Juan Carlos de Borbón, Ediciones del Movimiento, Madrid, 1972.

PALACIO ATARD, V. Juan Carlos I y el advenimiento de la Democracia, Discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia, Espasa Calpe, Madrid, 1988.

PAYNE, S. G. "La transición española desde el punto de vista histórico", en Cuenta y Razón, nº 1, 1981.

PECES BARBA, G. La Izquierda y la Constitución, Barcelona, 1978.

PEREZ MATEOS, J.A. La infancia desconocida de un Rey, Planeta, Barcelona, 1980.

El Rey que vino del exilio, Planeta, Barcelona, 1981.

PEREZ TREMPES, "La ley para la reforma Política. Aspectos de la transición política española", en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 54, 1979.

POULANTZAS, N. La crise des Dictatures. Portugal, Grèce, Espagne, Maspero, París, 1975.

PONS PRADES, E. Crónica negra de la transición española (1976-85), Plaza y Janés, Barcelona, 1987.

POWELL, Ch. El Piloto del cambio, Planeta, Barcelona 1991.

PRADERA, J. La transición en España, 1975-1986. (Catálogo de la Exposición en el Senado: La transición en España), Madrid, 1989.

PRESTON, P. El triunfo de la democracia en España: 1969-1982, Plaza y Janés, Barcelona, 1986.

Franco Caudillo de España, Grijalbo, Barcelona, 1994.

PRIMO DE RIVERA, P. Recuerdos de una vida, Dyrsa, Madrid, 1989.

Quién es quien en las Cortes Españolas, X Legislatura, Documentación española contemporánea, Madrid, 1976.

RAE, D.W. Leyes electorales y sistemas de partidos, CITEP, Madrid, 1977.

RAMIREZ, L. Del franquismo a la predemocracia, El viejo topo, Barcelona, 1980.

RAMIREZ JIMENEZ, M. España 1939-1975: regimen político e ideología, Guadarrama, Madrid, 1978.

RAMIREZ, P.J. Así se ganaron las elecciones 1979, Prensa Española, Madrid, 1979.

RECIO, J.L. y otros autores, Para comprender la transición española: política y religión, Verbo Divino, Estella, 1990.

REINARES, F. "Terrorismo y transición a la democracia en España", en Revista de Occidente, nº 54, 1985.

RODRIGUEZ DIAZ, A. Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

ROMERO, E. Tragicomedia de España, Planeta, Barcelona, 1985.

Retratos de Epoca, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

Papeles reservados, Plaza y Janés, Barcelona, 1986.

SAINZ RODRIGUEZ, P. Un reinado en la sombra, Planeta, Barcelona, 1981.

SALMADOR, V. Las dos Españas y el Rey, Edilibro, Madrid, 1981.

SANCHEZ AGESTA, L. La nueva ley para la reforma política, Presidencia de Gobierno, Madrid, 1977.

SAN MARTIN, J.I. Servicio Especial: A las ordenes de Carrero Blanco, Planeta, Barcelona, 1983.

SANTAMARIA, J. "Transición controlada y dificultades de consolidación", en Transición a la Democracia en el sur de Europa y América Latina, CIS, Madrid, 1981.

SARTORI, G. Partidos y Sistemas de partidos, Alianza, Madrid, 1980.

SARASQUETA, A. De Franco a Felipe, España 1975-1985, Plaza y Janés, Barcelona, 1984.

SCHMITT, C. Teoría de la Constitución, Revista de Derecho Privado, Volumen VIII, Madrid.

SECO SERRANO, C. Juan Carlos I, el Rey que reencontró América, Anaya, Madrid, 1989.

SERRANO, C. Otra España: documentos para un análisis, 1974-89, Diputación de Alicante, 1990.

- SILVA MUÑOZ, F. Memorias políticas, Planeta, Barcelona, 1993.
- SOTELO, I. Los socialistas en el poder, El País, Madrid, 1986
- Tácito, Ibérico-Europea de Ediciones, Madrid, 1975.
- TEZANOS, J. F., Ramón Cotarelo y Andrés de Blas, La transición democrática española, Sistema, Madrid, 1989.
- TIERNO GALVAN, E. Cabos sueltos, Unión Editorial, Madrid, 1984.
- TOQUERO, J.M. Franco y Don Juan, la oposición monárquica al franquismo, Plaza y Janés, Barcelona, 1989.
Don Juan de Borbón, el Rey padre, Plaza y Janés, Barcelona, 1993.
- TORRE GOMEZ, H. DE LA, Portugal y España en el cambio político:1958-1978, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1989
- TUÑON DE LARA y otros autores, Historia de España: Transición y Democracia, Labor, Barcelona, 1991.
- TUSELL, J. La oposición democrática al franquismo, Planeta, Barcelona, 1977.
Los hijos de la sangre: España 1936-1986, Espasa Calpe, Madrid, 1986.
La Dictadura de Franco, Alianza, Madrid, 1988.
 "La Transición española a la Democracia desde un punto de vista comparativo". en Cuenta y Razón, nº 41, 1988.
La España de Franco, Historia 16, Madrid, 1989.
La Transición Española a la Democracia, Historia 16, nº 31.
Carrero Blanco. La eminencia gris del régimen de Franco, Temas de Hoy, Madrid, 1993.
- UTRERA MOLINA, J. Sin cambiar de bandera, Planeta, Barcelona, 1989.
- VAN HALEN, J. Objetivo: Ganar el Futuro, Conversaciones con Alfonso Osorio, Plaza y Janés, Barcelona, 1986.

VAZQUEZ MONTALBAN, M. La democracia paso a paso, Cotal, Barcelona, 1979.

VEGA, P. DE. "Fuerzas políticas y tendencias ideológicas en los últimos años del franquismo", en La España de los 70, Vol. III, El Estado y la Política, Moneda y Crédito, Madrid, 1974.

"La transición política a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad", en Las experiencias del proceso constitucional en México y España, Universidad Autónoma de México, México, 1979.

La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente, Tecnos, Madrid, 1985.

VIDAL BENEYTO, J. España a debate, Tecnos, Madrid, 1991.

VILALLONGA, J.L. El Rey, Plaza y Janés, Barcelona, 1993.

VILLAR, S. La década sorprendente 1976-1986, Planeta, Barcelona, 1986.

VIÑAS, A. La Destrucción de la democracia en España, Historia 16, Madrid, 1979.

VIZACAINO CASAS, F. 1975 / El año en que Franco murió en la cama, Plaza y Janés, Barcelona, 1992.

1973 / El año en que volaron a Carrero Blanco, Planeta, Barcelona, 1993.

1969 / El año en que Franco hizo rey a don Juan Carlos, Planeta, Barcelona, 1994.

YSART, F. Quién hizo el cambio, Argos Vergara, Barcelona 1984.

ZAFRA VALVERDE, J. Regimen Político de España, Universidad de Navarra, Pamplona, 1973.

ANEXO



Estimado Fernández-Miranda:

Al finalizar el curso de los estudios del Príncipe no quiero dejar de expresarle mi más profundo agradecimiento por el gran interés que se ha tomado en explicarle sus lecciones, que espero le hayan sido de provecho.

Mucho celebro saber que el curso próximo va Vd. a seguir teniendo a mi hijo como discípulo.

Le saluda con el mayor afecto,

Estoril, 4 de Julio de 1.961



LA ZARZUELA

23 de enero de 1969

Querido Sr. Torcuato,

Tu carta felicitándome por las declaraciones me ha emocionado y además me llega muy dentro. Tu me conoces bien; tus ideas expresadas con tanta exactitud y claridad sobre el futuro de España, las tengo muy grabadas y me han servido muchísimo. Por eso, estoy seguro, que cuando hayas leído las contestaciones, habrás notado que son reflejo de las conversaciones que hemos tenido en la Zarzuela.

Quiero una vez más agradecerte toda la colaboración que me has prestado siempre y expresarte mi sincero afecto,

EXCMO SEÑOR DON TORCUATO FERNANDEZ MIRANDA

Madrid

Madrid, 9 de octubre de 1969

Excmo. Sr. D. Alejandro Rodríguez de Valcárcel,
Vicesecretario General del Movimiento,
Alcalá, 44.
M A D R I D.

Querido Alejandro:

Con el afán de llegar a una solución satisfactoria en el desdichado asunto de la octava edición por Doncel de mi libro, sin necesidad de emplear otros medios totalmente lícitos y a los que tengo pleno derecho, pero que pudieran causar daño y escándalo que no deseo, te pongo estas letras para precisar cuál es la solución que ofrezco. De no aceptarla actuaría como mejor estimara, pues las consecuencias ya no me serían imputables bajo ningún concepto.

Te envío tres documentos. El primero es fotocopia del contrato sobre el libro firmado por Cancio, entonces Delegado Nacional, y por mí. El segundo es una de las varias cartas que recibí de Castro Villacañas y que fue causa de la contestación que le envié con fecha de 1º de febrero de 1967 y que considero decisiva en este asunto.

En el primer documento, fotocopia del contrato del libro, he señalado en rojo los párrafos que me interesa destacar ahora. Por la cláusula segunda cedo totalmente y para siempre los derechos de propiedad intelectual sobre la obra. Por la cláusula cuarta pongo la voluntad de resolver amistosamente las cuestiones que pudieran surgir, pero sin renunciar a mis derechos ni al posible recurso ante los Tribunales.

Pero queda muy claro, en el párrafo cuarto de la cláusula tercera, que aquella cesión y esa voluntad descansa en el compromiso de la Delegación Nacional de Juventudes de no introducir modificación en el texto sin el expreso consentimiento del autor.

En el segundo y tercer documento queda muy claro igualmente que yo no di consentimiento; sino que, al contrario, negué expresamente el consentimiento. Te ruego atención a los párrafos señalados en rojo del tercer documento, fotocopia de la minuta, o copia en calco, de mi carta al Director-Gerente de Doncel.

.../...

Excmo. Sr. D. Alejandro

Rodríguez de Valcárcel.- 9-10-69.- Hoja 2.

A pesar de ello se produce el hecho insolito e increíble de la octava edición. Te adjunto un ejemplar de mi libro "El hombre y la Sociedad", en su 5ª edición, que todavía es mi libro; y otro ejemplar de la 8ª edición, que ya no es mi libro; en la que se introducen párrafos y páginas enteras no escritas por mí. En el ejemplar de la edición octava que te acompaño van señaladas en rojo esas modificaciones.

Creo que a la vista de lo señalado queda claro:

1º. Que el libro es de Juventudes, que puede editarlo o no y en la forma que quiera, porque es de su plena propiedad; pero un libro es una realidad objetivada: lo escrito por el autor.

2º. Que la Delegación Nacional de Juventudes no puede introducir modificación alguna en el libro, sin el consentimiento expreso del autor.

3º. Que tal consentimiento no lo hubo, y sí, en cambio, la negación expresa de tal consentimiento por el autor.

4º. Que a pesar de lo nitido y claro de la situación, la Delegación Nacional de Juventudes, con manifiesto desprecio a las obligaciones jurídicas y total menosprecio a las normas éticas, publica la 8ª edición, en donde hace de su capa un sayo, e introduce las modificaciones que le vienen en gana, violando la cláusula tercera del contrato.

Es obvio que yo exija una solución satisfactoria. Movido por mi respeto al contrato (y sobre todo por mi seguridad y confianza en tí, cuya calidad personal conozco y de la que de nuevo me has dado pruebas en este desdichado asunto, cuando ayer te lo planteé), intento, antes de acudir a otros medios, buscar una solución satisfactoria en vías amistosas o al menos de armonía, en razón de querer evitar daños mayores, en clara concordancia con mi línea de siempre.

La solución que pretendo y que va expuesta en sus condiciones mínimas, se concreta en los tres puntos:

1º. Retirada total de la 8ª edición y su destrucción. Para ello es necesario que se dé orden de retirada de todos los ejemplares de las librerías, y orden de que no salga ninguno más de la Editora y de sus almacenes. Y que se dé orden a los Colegios e Institutos y a los profesores de Educación política de quinto curso, de retirar los libros mediante la devolución de su precio a los alumnos.

.../...

Excmo. Sr. D. Alejandro Rodríguez
de Valcárcel.- 9-10-69.- Hoja 3.

He de agradecer que ya hayas tomado esta decisión y que, según me has comunicado ayer tarde se hayan puesto telegramas en tal sentido. Sólo me cabe rogarte que verifiques el cumplimiento de tal orden, que, como es lógico, yo trataré también de verificar. No tengo ninguna duda con respecto a tí, pero quiera o no quiera debo tenerla de una organización que puede producir hechos como el que motiva esta carta.

2º. Comunicación por la Delegación Nacional de Juventudes a todos los Delegados de provincias y a todos los profesores de Educación Política de los Centros, de las razones por las cuales se retira el libro.

Tienes que comprender que la mera y simple retirada no puede ser una solución satisfactoria, pues da pie a pensar que la razón es que yo he metido la pata en las modificaciones que aparecen imputadas a mi nombre, y quizás es lógico pensar que valido de mi posible influencia hago retirar el libro sin parar en el daño que causo a alumnos, a profesores, a centros e incluso a la editora y a la Delegación de Juventudes. Ha de quedar claro que el libro se retira porque aparece con mi nombre, y ya no es mío, porque se han introducido fraudulentamente modificaciones no redactadas por mí.

3º. Carta del Delegado Nacional de Juventudes, firmada por el mismo Baldomero Palomares y en la que, por vía de satisfacción, lamenta que se haya podido faltar a la cláusula tercera del contrato, que se publique bajo mi nombre un texto modificado que yo no modifiqué, y que ha tomado las medidas uno y dos, que antes señalé; y que me da las satisfacciones que como Delegado Nacional considera que debe darme, anunciándome la investigación oportuna para fijar las responsabilidades que procedieran.

Responsabilidades en las que yo ya no entro, ni me interesa entrar, si se cumplen esas tres condiciones que considero indispensables y mínimas, para aceptar tal actuación como solución satisfactoria.

Es un deber de lealtad tener que añadir que si no se procede en el sentido que indico, me considero en libertad de proceder como considere más conveniente, para dejar públicamente claro este asunto. Créeme que busco una solución en la esfera interna, pero que estoy firmemente decidido a lograr en este desdichado asunto una so-

.../...

Excmo. Sr. D. Alejandro Rodríguez
de Valcárcel.- 9-10-69.- Hoja 4.

lución satisfactoria.

No quiero terminar sin insistir en que ha sido precisamente tu persona, tus cualidades, la confianza que mereces, lo que me ha hecho confiar en una solución por la vía de tu autoridad. Antes de hacer nada era obligado acudir a tí (y supongo que, como te rogué, habrás informado al Ministro), pero no se trataba sólo de un "trámite previo" obligado entre hombres de honor, sino que descansaba, además, en la esperanza de encontrar en tí, y por tí, una solución satisfactoria, que no me hiciera necesaria la penosa utilización de otros medios de defensa.

Perdona la extensión, sin duda necesaria, de esta carta. Queda a tus órdenes, con un afectuoso saludo de amigo,



Madrid, 12 de abril de 1976

El Ministro de la Gobernación

Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández Miranda
Presidente de las Cortes Españolas
MADRID

Mi estimado Presidente y querido amigo:

He estudiado durante este fin de semana el Acta de la Reunión que tuvimos el pasado día 8, así como el Proyecto de Disposición sobre el establecimiento de un procedimiento de urgencia.

Me satisface comunicarte que, en líneas generales, estimo muy positiva y ajustada a las pretensiones del Gobierno la nueva redacción del Proyecto de Disposición que me envías, por lo que te doy las gracias. Esto no obstante, hay tres puntos que me gustaría fuesen reconsiderados al objeto de perfilar definitivamente la norma en cuestión.

El primero de ellos se refiere al artículo 3º de la Disposición. Entiendo que el plazo para presentación de enmiendas que debiera concederse debe ser en todo caso inferior al que se acuerde para que la Ponencia elevara su informe. A mi juicio, el plazo de enmiendas no debiera exceder de una semana, con la finalidad pura y simple de posibilitar el trabajo de la Ponencia: si damos a esta el mismo tiempo que se otorga a los Procuradores para reflexionar sobre el Proyecto, me temo que su trabajo no podrá ser normalmente concluido en plazo, pues son muchos los Procuradores a pensar y muy pocos los que deberían estudiar las reflexiones y enmiendas de aquéllos. Creo, por ello, que la reducción del plazo de enmiendas es necesaria, máxime cuando podría ampliarse este plazo para la presentación de enmiendas de puro detalle, las cuales podrían examinarse en la fase de estudio

del detalle por la Comisión, si es que se llega a la misma.

En segundo lugar, creo que habría que aclarar el texto de los artículos 7 y 8 de la Disposición, en el sentido de dejar bien especificado que la decisión a cerca de si la votación en el Pleno ha de ser sobre todo o la parte del Proyecto de Ley corresponde en todo caso al Gobierno. La atribución de esta decisión me parece de todo punto lógica (no responde desde luego a ningún prurito de defensa de la propia competencia) pues to que es al Gobierno, en definitiva, a quien corresponde valorar si la marcha de los debates ofrece suficientes garantías como para poder conseguir la aprobación total o parcial del texto.

Veo, por último, que el Proyecto de Disposición no alude en manera alguna a la segunda lectura por el Pleno, lo cual habría que prever de alguna forma, aunque fuera a los solos efectos de la votación definitiva sobre el detalle. En el mismo sentido, creo que también sería oportuno recoger alguna de las ideas que, con respecto a esta fase, os manifesté en la reunión, a cerca de la posibilidad de eliminar esta segunda lectura por el Pleno por decisión del Gobierno, así como la posibilidad también de que esta segunda lectura sea recabada por un número determinado de Procuradores; todo ello de manera similar a como se prevé en los artículos 90 y 91 del Reglamento para la aprobación de los Proyectos que sean competencia de las Comisiones.

Por lo demás, te reitero mi conformidad con el Proyecto de Disposición. Espero que podamos llegar a un acuerdo sobre estas innovaciones que ahora te propongo, y de las que doy cuenta, asimismo, a todos los miembros del Gobierno que asistieron a la reunión del pasado jueves.

Recibe entre tanto un cordial abrazo,

te felicito por el acierto
y rápido con que has
actuado, y de antemano
doy por buena tu decisión

Manuel Fraga Iribarne

un abrazo

Madrid, 20 de abril de 1976

El Ministro de la Gobernación

Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández Miranda
Presidente de las Cortes Españolas
MADRID

Mi querido amigo y estimado Presidente:

Acuso recibo de tu Saluda de ayer, con el que me remites vuestra última propuesta, en relación con el Proyecto de Disposición reguladora del procedimiento parlamentario de urgencia.

Te agradezco nuevamente que, en lo sustancial, hayas asumido las observaciones que te formulé en mi última carta. Por mi parte, doy el tema por resuelto, prestando mi conformidad definitiva al Proyecto de Disposición.

Te envía un cordial abrazo,

Manuel Fraga Iribarne

*Ministro Secretario General
del Movimiento*

Madrid, 20 de abril de 1976

Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández-Miranda y Hevia
Presidente de las Cortes Españolas
MADRID

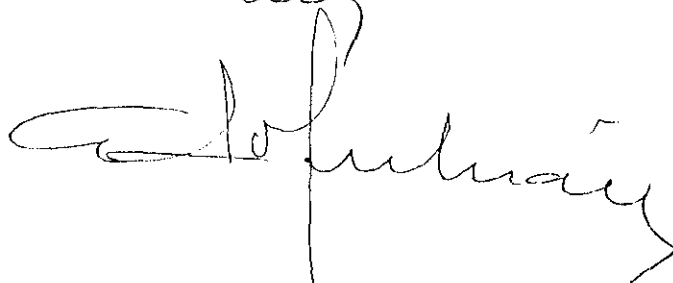
Querido Torcuato:

Acuso recibo del Saluda que me envías con fecha
de ayer.

Quiero manifestarte que estoy totalmente de acuerdo con la nueva redacción propuesta por esa Presidencia a los Artículos 3, 8 y 9.

Un fuerte abrazo.

a tu orden

A large, stylized handwritten signature in dark ink, which appears to read 'Adolfo Suárez'.

Adolfo Suárez.

Madrid, 18 de febrero de 1976

El Ministro de la Gobernación

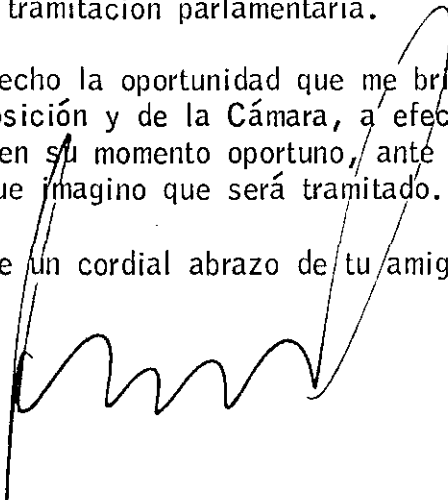
Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández Miranda y Hevia
Presidente de las Cortes Españolas
MADRID

Mi querido amigo y Presidente:

Tengo el honor de adjuntarte el texto del Proyecto de Ley reguladora del derecho de reunión, que el Consejo de Ministros acordó remitir a las Cortes en su última reunión, para tu conocimiento. Muy en breve, y a través del conducto usual, te llegará en su versión oficial, a efectos de su inserción en el Boletín de la Cámara y del comienzo de la tramitación parlamentaria.

Aprovecho la oportunidad que me brinda esta carta para ponerme a tu disposición y de la Cámara, a efectos de la presentación del Proyecto, en su momento oportuno, ante la Comisión de Gobernación, en la que imagino que será tramitado.

Recibe un cordial abrazo de tu amigo,

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to be 'M. Fraga Iribarne'. The signature is written over the closing text and extends upwards into the body of the letter.

Manuel Fraga Iribarne

EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

Madrid, 23 de enero de 1976

Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández Miranda
Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino
M A D R I D

Mi querido Presidente y amigo:

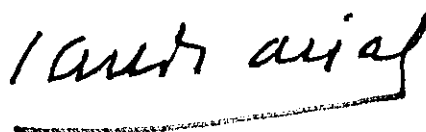
Como sé que en estos momentos estais deliberando sobre la solitud de prórroga de la legislatura formulada por el Gobierno a Su Majestad el Rey, me parece oportuno enviarte, con la mayor reserva, el esquema del discurso que pronunciaré el próximo día 28, en el que presentaré el programa del Gobierno. Estimo que puede servir de ayuda para formar criterio.

Anunciaré, además, la remisión de un Proyecto de Ley de Defensa del Estado y de otro Proyecto de Ley antilibelo, que ponga coto a los desmanes de algunos medios de comunicación social.

Es mi propósito que la actualización de nuestro sistema se produzca mediante una colaboración estrecha del Gobierno con las Cortes, sin recurrir al Decreto Ley, y que sean los actuales Procuradores los que asuman esta tarea. Así lo diré en mi discurso del que transcribo el párrafo correspondiente:

"Señores Procuradores: Como integrantes de la última legislatura de Franco, habeis recibido el alto honor de ser los albaceas de su memoria y el excepcional privilegio de hacer operativo el mandato expresado en su último mensaje de forma que no pueda perderse en el recuerdo, sino que permanezca vivo en nuestro pueblo. Rechazado el riesgo de una interpretación revisionista de la reforma, os corresponde la tarea de actualizar nuestras Leyes e Instituciones como Franco hubiera deseado, sincronizándolas con las exigencias de esta etapa histórica. Tan importante tarea significa un gran honor, pero también una gran responsabilidad. Yo estoy absolutamente convencido de que todos vosotros, que no ignorais que los enemigos de España están alerta, sabreis deponer, en este empeño, toda mira personal ante los supremos intereses de la Patria."

Un fuerte abrazo de tu siempre buen amigo,



LINEAS GENERALES DEL DISCURSO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO ANTE LAS CORTES ESPAÑOLAS, EL 28 DE ENERO DE 1976.

El discurso se apoya en dos textos fundamentales, las últimas palabras del Caudillo y el Mensaje de la Corona. Desarrolla, en forma programática, la declaración de intenciones del Gobierno.

La idea central es la de la adaptación de nuestro orden institucional a las nuevas circunstancias, mediante la reforma, en lo que sea necesario, de la legalidad, desde la propia legalidad; en un proceso, a la vez, acelerado y controlado.

Se parte de una afirmación rotunda de la institución monárquica, no sujeta a debate, en la que cabe hacer algunas modificaciones, que la configuren definitivamente.

El discurso se articula en tres grandes apartados:

1º.- Lineas de acción política.

Tránsito de la adhesión a la participación; caracteres de la democracia española; función del Movimiento; fronteras de lo lícito y lo ilícito político; y principio de autoridad.

2º.- Desarrollo de los derechos y libertades básicas.

Las dos prioridades de la declaración del Gobierno: derechos de asociación y participación política (especial referencia a la reforma parlamentaria y al Consejo Nacional); derechos de reunión y manifestación, unidad jurisdiccional.

3º.- Valores de la concordia y la convivencia.

Valores espirituales: Relaciones Iglesia-Estado; bienes de la educación y la cultura; comunicación social.

Bienestar material y calidad de vida; política económica y social; la base sindical. Infraestructuras básicas: suelo, vivienda y medio ambiente; agricultura y ganadería; estructuras industriales y circuitos comerciales; la Administración pública.

Otros temas contemplados son: el hecho regional; política exterior; - Sahara; y Fuerzas Armadas.

El Ministro de Trabajo

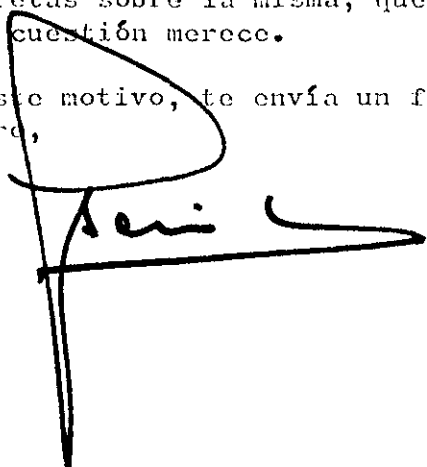
Madrid, 3 de abril de 1976

Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández Miranda y Hevia
Presidente de las Cortes Españolas
M a d r i d.-

Mi querido Presidente y amigo:

Como te anuncié en mi carta de fecha 30 de marzo, y como ampliación a nuestras "Notas sobre la Reforma Sindical", me es grato enviarte adjunto las "Orientaciones sobre las posibles vías de actuación para la Reforma Sindical" en las que se exponen propuestas concretas sobre la misma, que te ruego examines con el interés que la cuestión merece.

Con este motivo, te envía un fuerte - -
abrazo tu buen amigo y compañero,

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Torcuato Fernández Miranda, the Minister of Labor mentioned in the header. The signature is written over the closing text of the letter.



MINISTERIO DE TRABAJO

ORIENTACIONES SOBRE LAS POSIBLES VIAS
DE ACTUACION PARA LA REFORMA SINDICAL

ORIENTACIONES SOBRE LAS POSIBLES VIAS DE ACTUACION PARA LA REFORMA SINDICAL

Como continuación y complemento de nuestro Informe -- Notas sobre la reforma sindical, de fecha 30 de marzo último, y de acuerdo con lo anunciado en la Conclusión del mismo (números 35 y 36, pág. 17), en el presente Documento se formulan unas propuestas concretas sobre las posibles vías de actuación para la reforma sindical.

1.- En primer lugar, de conformidad con los argumentos contenidos en la Conclusión del Informe antes citado (número 35), la iniciativa de la reforma sindical debe tomarla el propio Gobierno y, por consiguiente, debe incluirse en la Agenda de Trabajo de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional.

2.- La credibilidad del proyecto de reforma exige el paso inmediato a una política de realidades que ponga de manifiesto, sin lugar a dudas, la voluntad reformista, a partir de la actual Organización Sindical. Ahora bien, ello exige, asimismo, como primera medida, el reconocimiento y aceptación, o cuando menos, la inequívoca tolerancia, de todos los grupos y corrientes sindicales que operan fuera del marco de la Organización Sindical al objeto de implicarles, desde su propio inicio, en todas las fases del proceso de reforma sindical.

3.- Este punto de partida lo estimamos básico y fundamental, tanto por razones de realismo como de prudencia política y debe tomarse con toda urgencia para evitar que dichos grupos y corrientes configuren un radical sindicalismo de clase y oposición,

cada vez más politizado e ideológico, que trate de alcanzar una alternativa política capaz de beneficiarse de las contradicciones del sistema y de preparar su sustitución, así como de cristalizar el -- descontento con un claro propósito movilizador de la conciencia --- obrera para la acción.

4.- A nuestro juicio, y tal como se indica también en el repetido Informe (número 10 y 11, págs. 4 y 5), deberían ser tenidas en cuenta y formuladas explícitamente ante la opinión sindical, laboral y pública, las cinco condiciones señaladas en el Informe del Grupo de Estudio de la O.I.T. sobre la situación laboral y sindical en España (1969), tanto por coincidir específicamente con las grandes líneas de orientación y vertebración del proyecto reformista, como porque la pública declaración del compromiso de sujetarse a ellas repercutiría en su propia credibilidad nacional e internacional.

5.- La manifiesta urgencia de pasar a la acción -y en este punto concreto, expresamos nuestra conformidad con el Documento sindical-, requiere no aguardar a la convocatoria de un Congreso sindical para acometer la reforma propuesta. Es preciso marcar un tiempo y un ritmo acelerados que desarrollen el proceso en función de unas prioridades.

6.- A este respecto y en relación con las alternativas contempladas en el apartado número 2, estimamos que debe optarse - inequívocamente por el reconocimiento legal de todos los grupos y corrientes sindicales, de tal modo que puedan constituirse como asociaciones sindicales de base. Este reconocimiento es factible de acuerdo con el número 3 de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, pero para llevarlo a cabo exige la previa modificación de la Ley Sindical (Capítulo II, artículos 13 a 16) y de sus disposiciones de aplicación y desarrollo (especialmente, el Decreto 599/72, de 29 de marzo, y el Decreto 3095/72, de 9 de noviembre, Capítulos II y VI). Tanto la urgencia de la reforma como la necesaria adecuación de plazos del calendario para realizarla, justifican plenamente el recurso al Decreto-Ley para efectuar las modificaciones antes indicadas.

Con este reconocimiento legal vendría a darse cumplimiento a la condición quinta del Informe del Grupo de Estudio de la O.I.T. antes aludido ("La Ley debería garantizar una libertad de expresión y de reunión que permita a todas las corrientes de opinión sindical el goce de su libertad dentro de una unidad libremente aceptada") y, en amplia medida, también a su condición segunda ("Conveniría que la Ley asegurase la autonomía completa y la igualdad efectiva en la práctica de las asociaciones de trabajadores y las asociaciones de empresarios").

Ahora bien, el correlato del reconocimiento legal de la pluralidad de asociaciones exige, por parte de los grupos y corrientes sindicales, el compromiso previo, expreso y formal de ajustarse en todo al trámite legal del proceso de reforma y durante él no actuar al margen de la Organización Sindical ni obstaculizarla.

7.- En todo caso, las distintas Asociaciones sindicales, de acuerdo asimismo con lo establecido en el número 3 de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, necesariamente habrían de constituirse y actuar dentro de los Sindicatos, "como medio de participación libre y representativa en las actividades sindicales y, a través de los Sindicatos, en las tareas comunitarias de la vida política, económica y social". Este marco constitucional dentro del que, a su vez, se inserta el legal de la actual estructura sindical de las organizaciones profesionales, obliga inicialmente a la consideración y tratamiento, entre otros, de los siguientes problemas:

- De inserción representativa de las Asociaciones en las respectivas Uniones;

- De definición del campo de acción de las Asociaciones en las actividades propiamente sindicales y, a través de los Sindicatos, en las que tienen proyección sobre el contorno político y socioeconómico;

- De repercusión de la existencia y actuación de las Asociaciones sobre la naturaleza, estructura y funciones de los correspondientes Consejos de Empresarios o de Trabajadores;

- De conexión, por último, con las fases, plazos y calendario de la reforma.

8.- La constitución y reconocimiento legal de las Asociaciones sindicales, así como la definición de su campo de acción, abrirían la primera fase del proceso de reforma sindical. Esta primera fase quedaría completada con el inmediato reconocimiento -que debe ser simultáneo al de las Asociaciones sindicales-, de la plena autonomía, personalidad y capacidad jurídica del Consejo Nacional de Trabajadores y Técnicos y del Consejo Nacional de Empresarios, como instancias máximas de la respectiva representación sindical, asegurando en todo momento la igualdad efectiva en la práctica de uno y otro Consejo Nacional. Esta medida puede llevarse a efecto sin demora alguna, en desarrollo y aplicación de la Ley Sindical vigente y, asimismo, cumpliría con la segunda condición, antes señalada, del Informe del Grupo de Estudio de la O.I.T. sobre la situación laboral y sindical en España.

9.- El propio alcance y dimensión de estas dos medidas: el reconocimiento de las Asociaciones, como medios de expresión de los grupos y corrientes sindicales en presencia, y la nueva configuración de los Consejos, así como la necesidad de que las Asociaciones proyecten su representación en las Uniones respectivas y en los Consejos correspondientes, justifican sobradamente la preparación y realización en un plazo no superior a tres meses de una consulta electoral a todos los trabajadores a fin de que elijan sus representantes en las Uniones y en los Consejos provinciales y, después, por provincias y ramas de actividad, en el pleno de su Consejo Nacional, a fin de que éste quede legitimado para pronunciarse sobre el sentido, alcance y contenido de la reforma. A estos efectos, se garantizarán plenamente los derechos de expresión, reunión, publicidad, presentación de candidatos y, en general, todos los necesarios para dotar a la consulta electoral de la máxima autenticidad democrática. En la misma forma se actuará con respecto a las Uniones y Consejos de Empresarios.

10.- La constitución de estos Consejos cerraría la pri-

mera fase del proceso de reforma sindical. La segunda fase del mismo comprendería el pronunciamiento de los Consejos, en un plazo que no debería exceder de otros tres meses, sobre la reforma que, obviamente, habría de contemplar, entre otros, los siguientes extremos:

- Libertad y unidad sindical;
- Organización y estructura;
- Cuota sindical y administración de sus recursos y patrimonio;
- Actividades y programa de acción;
- Posible constitución de instancias u órganos paritarios de consulta y colaboración que permitan el examen conjunto de cuestiones de interés mutuo y hagan factible, en la mayor medida posible, soluciones adoptadas de común acuerdo (Recomendación 113 de la O.I.T., de 23 de junio de 1960).

De este modo también se daría pleno cumplimiento a las cinco condiciones señaladas en el Informe del Grupo de Estudio de la O.I.T.

11.- La prevista reunión del Congreso Sindical -cuya composición, naturalmente, debe reflejar la de los nuevos Consejos-, habría de centrarse, fundamentalmente, en la adverbación de los acuerdos autónomos del Consejo Nacional de Empresarios y del Consejo Nacional de Trabajadores y en el pronunciamiento sobre los temas comunes (patrimonio de la Organización Sindical, funcionarios sindicales y funciones sindicales de participación y representación públicas).

12.- Las acciones a que se refieren los dos apartados anteriores cerrarían la segunda fase del proceso de reforma sindical. Sobre la base de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional de Empresarios y por el Consejo Nacional de Trabajadores que, en definitiva, y por encima de cualquier otra consideración, vendrían a configurar una organización profesional de los empresarios y un sindicalismo de los trabajadores, autónomos e independientes entre sí, aunque pueden establecer determinados órganos de colaboración, se entraría en la última fase del proceso de reforma sindical. Ahora bien, -

esta fase, por afectar a la propia concepción de la Organización Sindical, de los Sindicatos actuales y a los fundamentos mismos del esquema institucional en el que una y otros aparecen configurados en la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, así como por la posible repercusión que pueda tener sobre la representación sindical en Cortes, ligada a su vez a la modificación de la actual regulación de éstas, enlaza con la reforma constitucional y, por consiguiente, ha de incluirse en la misma y someterse a referendun.

13.- En esta dirección, el proyecto de reforma sindical debe completarse en el plano institucional, con la formulación simultánea de unos criterios orientados a la transformación de la actual estructura central de la Organización Sindical y de sus Delegaciones Provinciales, en un Consejo Económico-Social de constitución tripartita, que asumirá funciones efectivas de consulta y colaboración, tanto en el ámbito nacional como en las ramas de actividad económica, en materia de política económica y social, así como todas las necesarias para asegurar una auténtica y eficaz participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la elaboración, aplicación y vigilancia de la planificación del desarrollo económico, social y territorial. Este Consejo estaría adscrito orgánicamente a la Presidencia del Gobierno y el nombramiento, mandato y cese de su Presidente se regularían de acuerdo con lo previsto en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Estado.

14.- En todo caso, la reforma debe contemplar el tratamiento específico que, por sus peculiaridades sociológicas, económicas y de ambiente, debe darse al sindicalismo agrario y pesquero.

15.- Durante todo el proceso de la reforma sindical, se mantendrían las estructuras y competencias básicas de la Organización Sindical, de forma que se asegure el traspaso gradual de las mismas a las que resulten de las distintas fases de la reforma, a fin de que no se produzcan perturbadoras soluciones de continuidad.

16.- El resultado final de la reforma debe reflejarse en una declaración constitucional de reconocimiento y garantía de los -

derechos sindicales, desarrollada y concretada en una nueva Ley Sindical, que tenga el carácter flexible de Ley marco, ajustada a los - convenios internacionales sobre la materia y que, en conexión con - las libertades civiles, garantice el respeto de los derechos de las organizaciones de trabajadores y empleadores y el pleno ejercicio de los mismos, tanto en el ámbito de la empresa como en todos los planes donde se adoptan decisiones de carácter económico o social.

17.- Paralelamente, deberán adaptarse a la nueva regulación sindical las establecidas en materia de convenios colectivos de trabajo y de huelga y conflictos colectivos laborales, incluidos los procedimientos de mediación, conciliación y arbitraje para la solución de los mismos.

Madrid, 8 de abril de 1976.



LA ZARZUELA

17 de Enero de 1.976

Señor Presidente:

El Presidente del Gobierno me comunica, para mi decisión, el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros instando la prórroga hasta el quince de marzo de mil novecientos setenta y siete de la actual Legislatura de las Cortes Españolas.

Según lo dispuesto en el artículo diez de la - Ley Orgánica del Estado y en el artículo quinto de la Ley de Sucesión, es preceptiva la asistencia del Consejo del Reino al Jefe del Estado en esta cuestión, por lo que me cumple pedir por la presente vuestro dictámen.

Excmo. Señor
PRESIDENTE DE LAS CORTES ESPAÑOLAS Y DEL CONSEJO
DEL REINO
MADRID



EL JEFE DE LA CASA DE
S. M. EL REY

Excmo. Señor:

De Orden de Su Majestad el Rey, y con relación a la comunicación que hoy dirige a V.E., pidiendo el dictámen del Consejo del Reino sobre la prórroga de la actual Legislatura de las Cortes Españolas, tengo el gusto de trasladar a V.E. copia del escrito elevado por el Presidente del Gobierno a S.M.

Dios guarde a V.E. muchos años.
MADRID, 17 de Enero de 1.976

MARQUES DE MONDEJAR

EXCMO. SEÑOR PRESIDENTE DE LAS CORTES ESPAÑOLAS Y
DEL CONSEJO DEL REINO
MADRID



ESTADO ESPAÑOL

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

S E Ñ O R:

De conformidad con lo dispuesto en el apartado b) del artículo séptimo de la Ley Orgánica del Estado, tengo el honor de elevar a la consideración de Vuestra Majestad el siguiente Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros relacionado con la prórroga de la actual legislatura de las Cortes Españolas:

"Dispuesto en el artículo seis de la Ley Constitutiva de las Cortes que la Legislatura de las mismas durará cuatro años, los artículos siete, apartado b), y diez, - apartado c), de la Ley Orgánica del Estado establecen que, cuando exista causa grave que impida la normal renovación de los Procuradores, corresponde a la Jefatura del Estado, de acuerdo con el Consejo del Reino, prorrogar la Legislatura por el tiempo indispensable.

Cumplidas las previsiones sucesorias establecidas en la Ley y proclamado Rey de España Su Majestad Don Juan -- Carlos I, el Gobierno de la Nación considera que, con absoluto respeto a los Principios Fundamentales que legitiman la Monarquía, es preciso adecuar con serenidad y tiempo nuestras leyes y estructuras políticas a las nuevas -- realidades del momento, atemperándolas y adaptándolas a -- las aspiraciones de convivencia que la sociedad española demanda, dejando claro que se trata de dar cumplimiento a preceptos de nuestro sistema político que prevé el trámite para su propio perfeccionamiento.

Por ello, siendo la Monarquía un factor básico de -- continuidad, se considera que el programa de reformas, entre las que cabe citar el perfeccionamiento de los sistemas de participación ciudadana en las instancias de -- poder y de las normas electorales, debe iniciarse de in-



ESTADO ESPAÑOL

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

mediato. De aquí que se juzgue necesario prorrogar el mandato legislativo por un período de un año a fin de que las Cortes actuales legítimas y representativas, - puedan realizar el proceso legislativo que el País exige, sin perjuicio del carácter abierto del sistema constitucional español.

En su virtud, el Consejo de Ministros en su reunión del día 15 de Enero de 1976,

A C U E R D A :

Someter a S.M. el Rey la prórroga hasta el quince de Marzo de mil novecientos setenta y siete de la actual Legislatura de las Cortes Españolas".

Lo que respetuosamente elevo a la consideración de Vuestra Majestad para su decisión, en Madrid a dieciseis de Enero de mil novecientos setenta y seis.

León Arias

Se constituye hoy para su período anual la Ponencia dictaminadora de los Recursos de Contrafuero, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Estado, y 15 de la Ley de Recurso de Contrafuero.

Creo que en estas circunstancias este juramento adquiere especial significación. El Gobierno ha afirmado una y otra vez que está decidido a una reforma sin ruptura. La reforma constitucional es algo conforme a ley. Las propias Leyes Fundamentales establecen su cauce. El Contrafuero es, en la misma línea, un expediente jurídico eficaz e idóneo para asegurar la certeza y seguridad del derecho mediante la jerarquía de las leyes. Reforma y Recurso de Contrafuero son como las dos caras de una misma medalla: la soberanía de la ley. Sabemos que es un criterio cierto para valorar los gestos democráticos el ver la actitud que se observa ante el principio de la soberanía de la ley. Solo quien la afirma de verdad es, de verdad, partidario del Gobierno democrático. Sin eso, lo demás es simple retórica.

Por eso, Sr. Presidente de la Ponencia de Contrafuero, sus palabras me han complacido profundamente. Al darle la bienvenida y saludar con sincero respeto a V.E. y a todos los que componen la Ponencia, quiero afirmar que estoy seguro que el cumplimiento de vuestro deber, a lo largo de este año, prestará grandes servicios a la Patria, en la defensa

de la certeza y seguridad del derecho, mediante el servicio a la jerarquía de las leyes.

DICTAMEN DE LA PONENCIA DESIGNADA POR EL PLENO DEL CONSEJO DEL -
REINO PARA INFORMAR SOBRE LA PETICION DE PRORROGA DE LA LEGISLATURA.

Objeto del dictamen.

Entiende esta Ponencia que su dictamen debe comprender un informe sobre los siguientes extremos:

a). Determinar si de acuerdo con los artículos 7 b) y 10 c) de la Ley Orgánica del Estado y 17 e) de la del Consejo del Reino, existe en el supuesto planteado "causa grave que impida la normal renovación de los Procuradores".

b). Determinar igualmente "el tiempo indispensable" de la prórroga, no solo por remisión expresa a los preceptos mencionados, sino también por razón de la propia motivación final que su relación con el anterior extremo implica.

Para ello tiene en cuenta la documentación presentada, las razones expuestas por los Sres. Consejeros y las consideraciones que de propia ciencia se aportan para mejor informe del Consejo.

Examen previo.

Independientemente del hecho de que, con patente sorpresa del Consejo, se haya difundido por los medios de comunicación el propósito del Gobierno en orden a la posible prórroga de la Legislatura antes de que aquél tuviera conocimiento de ello, lo que en sí pudiera generar un factor influyente, o al menos perturbador, en el dictamen y de tener en cuenta que no se consideró en principio suficiente para una valoración adecuada de las circunstancias la motivación del acuerdo del Consejo de Ministros, completada posteriormente por la carta-informe del Presidente del Gobierno dada a conocer por el Presidente del Consejo del Reino; es lo cierto que parece necesario ponderar ante todo si la actual situación política, social y económica del país lleva o no a la conclusión de la existencia de causas que puedan considerarse suficientes a los fines de afirmar si se dan en el momento actual los supuestos previstos en la citada normativa legal y su relación con

el tiempo de la prórroga.

Consideraciones.

Primera. - Se estima que concurren en estos momentos circunstancias que, por distintas razones (no es preciso singularizarlas), han creado un estado de opinión en el que no es precisamente nota dominante la serenidad indispensable para proceder, en la delicada ocasión que contemplamos, a la normal renovación de los Procuradores,

Segunda. - Además, en línea con el Mensaje del Rey, cuando pide "perfeccionamientos profundos", se considera necesario emprender la tarea de actualizar nuestras Leyes e Instituciones, atemperándolas y adaptándolas a las aspiraciones de convivencia que la sociedad española demanda, en cumplimiento de preceptos de nuestro sistema político que prevé el trámite para su propio perfeccionamiento y descartando el riesgo, como muy bien advierte el Presidente del Gobierno, de toda interpretación revisionista de la reforma.

Tercera. - Si bien esta tarea normativa no precisa necesariamente afincarse dentro de la actual legislatura para afimar el sentido continuador del Estado, también es muy cierto que una convocatoria electoral a Cortes exigiría, por razón de la adaptabilidad al tiempo y a la opinión, el previo examen de su propia posible perfección normativa.

Cuarta. - Por lo expuesto, se considera procedente afirmar la necesidad de la prórroga solicitada.

Respecto al tiempo indispensable de la misma, es cuestión que obliga a reflexionar:

El indispensable previo desarrollo legislativo que legitima la prórroga no puede entenderse exclusivamente referido a solo el perfeccionamiento del sistema electoral, sino que exige paralelamente la puesta en marcha de una serie de medidas destinadas a crear las bases de una efectiva participación política por los cauces institucionales.

Para tal propósito y a fin de no incidir asimismo en coincidencias electorales con la prevista renovación de las Corporaciones Locales, evitando incluso, con su distanciamiento, la insoslayable tensión que la continuidad de un largo

proceso electoral lleva aparejada, procede decidir:

- a). Si el plazo previsto de un año es suficiente.
- b). Si, por el contrario, exige un tiempo mayor.

Así lo proponemos a la consideración del Consejo.

Madrid, a 26 de Enero de 1.976

Al presidir por primera vez el Consejo del Reino, quisiera hacer una serie de consideraciones, una especie de meditación en alta voz, ante vosotros que formáis el Consejo del Reino. La Monarquía Institucional acepta con todas sus consecuencias la grave responsabilidad de ser Autoridad Suprema, pero sabe que es esencial a la Monarquía verdadera que el poder del Rey no sea nunca arbitrario. Los momentos históricos en que la Monarquía se ve obligada a ser arbitraria, son los momentos mas tristes y destructivos para la propia Monarquía.

Si ustedes vuelven a prestar atención al Mensaje de la Corona, verán que la primera parte está como impregnada de la insistencia del Rey en sus obligaciones con respecto a la ley y a la justicia. Al comienzo del mismo, expresé la doble raíz de mis obligaciones: la ley y la tradición centenaria, la ley y la historia. Al comienzo del Mensaje hablé de la "honrosa obligación que para mí implica el cumplimiento de las leyes y el respeto a una tradición centenaria".

En esa afirmación está el fundamento de una doble función: guardián de la ley y guardián de la historia, es decir, de las esencias y valores que configuran nuestra historia y definen el ser histórico de nuestra Patria. Y por eso, a continuación, dije: "Soy plenamente consciente de que un gran pueblo como el nuestro, en pleno período de desarrollo cultural, de cambios profundos, de crecimiento, pide perfeccionamientos profundos. Escuchar, canalizar y estimular estas demandas es para mí un deber que acepto con

decisión. La patria es una empresa colectiva que a todos compete.

Su fortalecimiento y su grandeza deben apoyarse en la voluntad manifiesta de cuantos la integran. Pero las naciones más grandes y prósperas, donde el orden, la libertad y la justicia han resplandecido mejor, son aquéllas que más profundamente han sabido respetar su propia historia".

Todo ello expresa mi preocupación de insistir en esa doble misión de la Corona: guardián de la ley y guardián de la historia. Por eso a continuación me referí a otra de las funciones esenciales de la Corona, que obligan al Rey a actuar "como moderador, como guardián del sistema constitucional y como promotor de la justicia". Y en función de ello pronuncié aquellas palabras: "Guardaré y haré guardar las leyes, teniendo por norte la justicia y sabiendo que el servicio al pueblo es el fin que justifica toda mi función".

? Por qué tanta insistencia en este doble concepto de la ley y de la justicia, de lealtad a la historia, al ser histórico de nuestra Patria? Yo diría que expresa mi modo de entender las graves responsabilidades de la Corona, al servicio del pueblo español. El Rey como Corona es la suprema autoridad, la encarnación de la soberanía nacional en todas sus consecuencias. Pero precisamente por eso, el Rey jamás quiere ni puede ser un poder arbitrario. La esencia y fundamento de la Monarquía está en ser una instancia de poder o suprema autoridad, que está al margen de las ambiciones, tensiones, presiones y apetencias sociales, que es capaz de estar por encima de los conflictos y tensiones, in

cluso legítimos, de la sociedad; y que puede ser balanza y equilibrio en el establecimiento de la justicia; ser moderador, ser juez, ser suprema autoridad, porque, en última instancia, nunca es la voluntad personal del Rey, si no la voluntad institucional de la Corona, la que ejerce esa suprema autoridad.

Por eso el Rey necesita de instituciones como esta del Consejo del Reino, que a través del asesoramiento, el consejo y el refrendo, hace que la voluntad del Rey sea una voluntad institucionalizada, como centro decisorio del Estado. Por eso, el Consejo del Reino, independientemente, de los perfeccionamientos y reformas que puedan afectarle, es una pieza decisiva.

Por eso quisiera poner de relieve algunas de las graves obligaciones que este Consejo del Reino tiene con respecto al Rey, obligaciones que el rey espera que todos vosotros sabréis cumplir y a las cuales el Rey corresponderá siempre con la recíproca lealtad que pide, que exige, que espera de este Consejo del Reino.

X X X X X X

El Consejo del Reino tiene como misión asistir al Rey en los asuntos y resoluciones trascendentales de la exclusiva competencia del Rey; y por eso solo el Rey puede pedir dictamen y asesoramiento al Consejo del Reino.

Nuestras Leyes Fundamentales subrayan, de una parte, que el Consejo del Reino asiste al Rey en los asuntos y resoluciones trascendentales de la exclusiva competencia del Rey y, de otra,

señalan que el Rey necesita de la asistencia del Consejo del Reino en aquellos asuntos que las Leyes Fundamentales determinan.

Esta coordinación y concurrencia entre el Rey y el Consejo del Reino es expresión de la naturaleza de la Corona, como suprema Autoridad del Estado. Al Rey le corresponde la decisión última en los casos de decisión excepcional, grave o de emergencia, pero es precisamente en esos momentos cuando el poder del Rey no puede ser ni personal, ni arbitrario, sino institucional. Este es el gran papel del Consejo del Reino. No sé si en el futuro del Consejo del Reino necesitará de perfecciones, de reformas. Lo que sí sé es que una Monarquía Institucional, una auténtica Monarquía, necesita, de una u otra forma, órganos como el Consejo del Reino, cuyo funcionamiento permanente permite hacer imposible, de una parte, la arbitrariedad, de otra, los condicionamientos del Rey por grupos perturbadores, tradicionalmente conocidos con el expresivo nombre de "camarillas", tan dañinas para la historia de nuestra Monarquía. El vigor de una Monarquía está en que el poder del Rey sea suprema Autoridad, pero nunca poder arbitrario. Los órganos que contribuyen a formar la voluntad institucional de la Corona no se vinculan al Rey por docilidad o subordinación complacientes, pero tampoco pueden ser factores perturbadores que rompan la debida subordinación. Por eso es el Rey el primer interesado en que órganos como el Consejo del Reino no se deformen en "docilidades" que contribuirían a dañar la Monarquía, sino que quiere coordinación con el Rey desde la posición institucional propia del Consejo del Reino.

Sabéis mejor que yo por vuestro largo trabajo en el Consejo del Reino, que las decisiones de éste pueden clasificarse en tres grandes grupos:

A). Las determinadas de modo concreto y preciso por las Leyes Fundamentales.

B). Las que se derivan de la iniciativa del Rey cuando éste pide dictamen y asesoramiento, y

C). Las que nacen de la iniciativa del propio Consejo del Reino cuando intenta suscitar la decisión del Rey en determinadas situaciones que al considerarlas graves y excepcionales le obligan a llamar la atención del Rey.

No entraré en el desarrollo de estas cuestiones, pero sí os pediría que las estudiárais muy detalladamente y a fondo, pues las circunstancias históricas pueden poner al Consejo del Reino en la grave responsabilidad de ejercerlas. Pero sí quiero referirme a tres supuestos que me parecen muy significativos de la misión y responsabilidad del Consejo del Reino.

Estos tres supuestos son extremos, excepcionales y de emergencia, deseamos que no se produzcan nunca, pero si la ley los prevé es porque en su excepcionalidad y emergencia está el verdadero significado del Consejo del Reino en su coordinación con el Rey.

Estos tres supuestos excepcionales sobre los que quiero llamarles la atención son los siguientes:

A). La potestad del Rey de someter a referendum nacional los proyectos de ley cuando el referendum no es exigido de modo preceptivo por una Ley Fundamental, es decir, la potestad discrecional de la Corona de convocar a referendum nacional.

B). La destitución del Presidente del Gobierno, y consecuentemente la determinación de una crisis del Gobierno.

C). Las medidas excepcionales tomadas por el Rey desde su Suprema Autoridad.

El primer caso, que es el del apartado e) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado, se refiere a la guarda por parte del Rey de la fidelidad al Sistema Constitucional y a la verdadera voluntad de su pueblo. La Ley de Referendum, en su preámbulo, es muy específica y elocuente a este respecto. En dicho preámbulo se dice que uno de los fines fundamentales del referendum consiste en garantizar a la Nación contra el desvío que la historia política viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios.

En estos momentos de crisis puede darse el caso de que determinadas minorías se presenten, sin verdad, como expresión de la voluntad del pueblo. Hacer que la voluntad del pueblo exprese de modo auténtico y desenmascarar posibles desviaciones y falseamientos es decisivo.

Cobra pues significación trascendental esta potestad del Rey de acudir a su pueblo a través del referendum. Esta

remisión al referendum puede poner de manifiesto que es el Rey el que sabe detectar mejor que nadie el momento de la voluntad de la nación en cada caso concreto.

Todo esto el Rey ha de hacerlo con el Consejo del Reino y éste ha de tener la sagacidad, la oportunidad, la sensibilidad política en su consejo, porque todo carecería de valor si no se ejerciera en el momento oportuno.

El segundo caso está en la misma línea de ejercicio de la Suprema Autoridad de la Corona. Es el supuesto del artículo 15 de la Ley Orgánica del Estado de determinar el cese del Presidente del Gobierno por decisión del Rey, de acuerdo con el Consejo del Reino, lo que provocaría la crisis del Gobierno. Esta potestad en momentos de emergencia, excepcionales y graves, puede ser una de las formas en las que de modo institucional, legal y legítimo, el Rey ejerza la autoridad suprema y salve al país de situaciones de crisis políticas mediante la determinación y cambio del Gobierno.

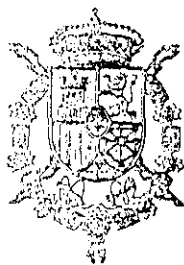
Creo que no es necesario insistir más en este punto, pero que es también una expresión clara de las enormes garantías que la Monarquía ofrece para la estabilidad, seguridad y solución de situaciones excepcionales graves o de emergencia.

El tercer supuesto aún esclarece más esta posibilidad que tiene el Rey de tomar medidas excepcionales cuando la seguridad exterior o la independencia de la Nación, o la integridad de su territorio, o la defensa del sistema institucional del Reino pudieran estar amenazados de modo grave e inmediato. También el Rey puede tomar medidas por encima del Gobierno e incluso de las instituciones en conflicto. Me refiero a las atribuciones del

apartado d) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado, en donde se concreta esta Suprema Autoridad en situaciones excepcionales para enfrentarse a peligros graves, que subrayan la potestad de la Autoridad Suprema de la Corona, en función de la coordinación Rey-Consejo del Reino.

Creo que si tenemos conciencia de esta decisiva correlación Rey-Consejo del Reino para la configuración institucional de la Corona como Poder Supremo, que impide, por el juego de las instituciones, la posibilidad de un poder arbitrario, la Monarquía cobrará toda su verdadera significación histórica, con el juego de las instituciones, como ésta del Consejo del Reino verdaderamente decisiva.

Por lo tanto, si os llamo a la responsabilidad, a la necesidad de vuestra función permanente en reuniones periódicas, de que estudiéis a fondo vuestra misión y responsabilidad, que estéis siempre en contacto con vuestro Rey, el cual estará con vosotros, en la confianza y en la exigencia, creo que tendréis que reconocer que no hay ningún énfasis ni retórica en mis palabras, y sí la clara conciencia de vuestra grave responsabilidad. Estoy seguro de que sabréis cumplirla.



Al presidir por primera vez el Consejo del Reino, quisiera hacer una serie de consideraciones ante vosotros que lo formáis. Para ello quiero partir de la idea de que el Rey acepta con todas sus consecuencias la carga de ostentar la autoridad suprema del Estado, pero sabe que es esencial a la Monarquía verdadera que el poder del Rey no sea nunca arbitrario.

Desde el Mensaje de mi proclamación vengo insistiendo en la actuación del Rey como árbitro, como defensor del sistema constitucional y como promotor de la justicia. Pensando en ello pronuncié aquellas palabras: "Guardaré y haré guardar las leyes, teniendo por norte la justicia y sabiendo que el servicio al pueblo es el fin que justifica toda mi función".

La esencia y fundamento de la Monarquía está en constituir una instancia de poder supremo capaz de estar por encima de los conflictos y tensiones, incluso legítimos, de la sociedad; y que sea balanza y equilibrio en el establecimiento de la justicia, como moderador y como impulsor. Pero en última instancia, nunca es la voluntad personal del Rey, sino la voluntad institucional de la Corona, la que ejerce la suprema autoridad.

Por eso el Rey necesita de instituciones como esta del Consejo del Reino, que a través del asesoramiento, el consejo y el refrendo, hace que la voluntad del Rey sea una voluntad institucionalizada, como centro decisorio del Estado.

He contado hasta ahora, en los breves meses transcurridos desde mi proclamación como Rey, con vuestro concurso y vuestra asistencia. Sé que puedo contar en adelante con vosotros. Vivimos momentos de gran importancia para el futuro, y las decisiones que hoy tomemos y los rumbos que elijamos van a afectar a nuestra Patria muchos años. Hemos de encarar esta tarea con firmeza, pero también con una gran serenidad y con prudencia, confiando en Dios y en nuestro pueblo, que tantas pruebas, en tantos siglos, ha dado de su valor y su cordura.

Quisiera ahora poner de relieve algunas de las graves obligaciones que este Consejo del Reino tiene con respecto al Rey, obligaciones que el Rey sabe que todos vosotros cumplireis y a las cuales el Rey corresponderá siempre con la recíproca lealtad que pide, que espera de todas las instituciones.

El Consejo del Reino tiene como misión asistir al Rey en los asuntos y resoluciones trascendentales de la exclusiva competencia del Rey; y por eso sólo el Rey puede pedir dictámen y asesoramiento al Consejo del Reino. Además, nuestras Leyes Fundamentales señalan que el Rey necesita de

la asistencia del Consejo del Reino en determinados asuntos, que dichas leyes precisan.

Esta coordinación y concurrencia entre el Rey y el Consejo del Reino es expresión de la naturaleza de nuestra Monarquía. Al Rey le corresponde la decisión última en los asuntos más trascendentales y en los casos de decisión excepcional, grave o de emergencia. La voluntad del Rey no puede ser suplantada ni mediatizada, pero es precisamente en esos casos cuando el poder del Rey no debe ser ni personal, ni arbitrario, sino institucional. Este es el gran papel del Consejo del Reino. Una Monarquía Institucional, una auténtica Monarquía, necesita, de una u otra forma, órganos como el Consejo del Reino, cuyo funcionamiento permanente hace imposible, de una parte, la arbitrariedad, de otra, los condicionamientos del Rey por grupos perturbadores, que tradicionalmente fueron conocidos con el expresivo nombre de "camarillas". Frente a ambas desviaciones, el vigor de una Monarquía está en que el Rey sea verdaderamente dueño de sus actos, mientras que las instituciones, como el Consejo del Reino, contribuyen a formar la voluntad institucional de la Corona, sin vincularse al Rey por docilidad o subordinación complacientes, y sin que tampoco puedan ser factores perturbadores que rompan la debida subordinación. Por eso es el Rey el primer interesado en que órganos como el Consejo del Reino no se deformen en servilismo que contribuiría a dañar la Monarquía, sino que quiere una genuina coordinación con el Rey desde la posición institucional propia del Consejo del Reino.

No entraré en el desarrollo de todas las cuestiones sobre las que recae la actividad del Consejo del Reino, pero sí os pediría que las estudiárais sistemáticamente y a fondo, pues las circunstancias históricas pueden poner al Consejo del Reino en la grave responsabilidad de tener que afrontarlas. Sólo voy a referirme a dos supuestos que me parecen especialmente significativos.

El primero de ellos es la potestad del Rey de someter a referendum nacional los proyectos de ley aunque el referendum no sea exigido de modo preceptivo por una Ley Fundamental, es decir, su facultad de convocar a referendum nacional cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje o el interés público lo demande.

Es el caso del apartado e) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado y se refiere a la guarda por parte del Rey de la fidelidad al sistema constitucional y a la verdadera voluntad del pueblo. La Ley de Referendum Nacional, en su preámbulo, es muy específica y elocuente a este respecto, al evocar el caso de que, en momentos de crisis, determinadas minorías se presenten, sin verdad, como expresión de la voluntad del pueblo. Hacer que la voluntad del pueblo se exprese de modo auténtico y desenmascarar posibles desviaciones y falseamientos es decisivo.

Cobra entonces significación trascendental esta potestad del Rey de acudir al pueblo a través del referendum.

Para su puesta en práctica el Rey ha de contar con el Consejo del Reino y éste ha de tener la sagacidad, la oportunidad, la sensibilidad política que justificarán su consejo, porque este recurso carecería de valor si no se ejerciera en el momento oportuno.

El segundo supuesto que voy a mencionar esclarece igualmente esta coordinación entre el Rey y el Consejo del Reino. Me refiero a la facultad que tiene el Rey de tomar medidas excepcionales cuando la seguridad exterior o la independencia de la Nación, la integridad de su territorio, o la defensa del sistema institucional del Reino pudieran estar amenazados de modo grave e inmediato, dando cuenta documentada a las Cortes. El apartado d) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado, en donde se concreta esta suprema autoridad en situaciones excepcionales, requiere asimismo que el Rey esté asistido por el Consejo del Reino con su dictámen.

Creo que si tenemos conciencia de esta decisiva correlación entre el Rey y las instituciones, que impide la posibilidad de un poder arbitrario, a la vez que reconoce el papel insustituíble de la voluntad del Rey, completada por el juego de las demás instituciones, la Monarquía alcanzará toda su verdadera significación histórica, y su valor decisivo para el futuro de España.

Os llamo, pues, a la responsabilidad, al ejercicio de vuestra función permanente en reuniones periódicas, al estudio a fondo de vuestra misión, y os pido que estéis siempre en contacto con vuestro Rey, el cual estará con vosotros, en la

confianza y en la exigencia. Es así como podremos llevar a cabo las profundas reformas que este país necesita y realizarlas en paz y con el decidido valor que asegurarán su éxito.

=====

J. L. M. S.

LEY BASICA DE LA REFORMA POLITICA

PREAMBULO

La Democracia no puede ser improvisada; ha de ser resultado del esfuerzo y trabajo de todo el pueblo español. Nuestra dura historia contemporánea, desde las Cortes de Cadiz, demuestra que las creaciones abstractas, las ilusiones, por nobles que sean, las actitudes extremosas, los pronunciamientos o imposiciones, los partidismos elevados a dogma, no solo no conducen a la Democracia, sino, que la destruyen.

La Democracia exige como primer supuesto el imperio y supremacía de la ley, único fundamento para alcanzar todo lo que aquella exige.

La ley como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo, supone la representación en Cortes, basada en el sufragio universal a través de un sistema electoral objetivo y eficaz.

Solo partiendo de la realidad social existente y de la historia asumida, se puede alcanzar la Democracia como forma estable de convivencia civilizada en paz y conforme a leyes.

Las leyes, independientemente de su origen histórico, adquieren inicial significado democrático, en el instante que pueden ser reformadas, de modo cierto y operativo, por la voluntad mayoritaria del pueblo. Por ello la Ley de la reforma política debe hacer realidad que la mayoría popular sea la instancia decisoria de la misma reforma.

Es condición esencial de la Democracia que las diversas corrientes políticas acepten como postulado que no tienen más fuerza democrática verdadera, que la que se deriva de la comprobación legal y efectiva, del número de ciudadanos que a ellas se abscriben, demostrado por los votos en las urnas.

Los órganos de representación, el sistema electoral y la reforma de las leyes, son los tres aspectos que una Ley de reforma política debe abordar, con la

mayor sencillez y claridad posible . Solo así quedará esclarecida la voluntad de establecer una Democracia que en el respeto a la Ley , otorga al Pueblo la decisión última.

Es obvio que en las actuales circunstancias la verdadera voluntad democrática no pueda dar por supuestas o reconocidas, actitudes atribuidas al pueblo, pero no verificadas en el contraste real de las urnas. El sistema electoral, en su fase primaria e inmediata, debe ser aquel que mejor permita la definición operativa de las corrientes de opinión que actúan hoy en nuestro pueblo . Por eso esta Ley electoral primera , solo en la exigencia de su misma provisionalidad, queda a resultas de lo que decidan en el futuro los órganos representativos del Estado, surgidos de la decisión del Pueblo español.

Por todo lo expuesto, la Ley de la reforma política debe ceñirse a los supuestos estrictamente necesarios exigidos por el proceso democrático, en la certeza y seguridad de las leyes en su mismo expediente de reforma.....

ARTICULADO.-

Artº. 1º.-

I.- La Democracia en la organización política del Estado español, se basa en la supremacía de la Ley.

II.-La Ley es la expresión de la voluntad del pueblo español. La aprobación de las leyes corresponde a las Cortes. La sanción a la Corona.

III.-Las Cortes se componen de dos Cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado.

Artº. 2º.-

I.- El Congreso de los Diputados se compone de 350 representantes elegidos por sufragio universal igual, directo y secreto, según Ley electoral aprobada en Cortes.

II.-El Senado se compone de 250 Senadores; 102 elegidos, dos por cada Provincia y 1 por Ceuta y otro por Melilla; 40 elegidos por las Universidades y Corporaciones culturales del Distrito, según se determine por Ley; 50 ele-

gidos por las Corporaciones profesionales, según se determine por ley; 40 designados por el Rey para cada mandato; 18 designados por el Gobierno para cada mandato, entre los españoles que hayan sido Presidentes o Vicepresidentes del Gobierno, o hayan prestado señalados servicios al Estado español.

III.- La duración de la representación en el Congreso de Diputados será de tres años, y la del Senado de cuatro. La Ley electoral será aprobada por las Cortes.

IV.- Corresponde al Congreso y al Senado adoptar sus respectivos Reglamentos de régimen interior.

Artº.3.-

I.- Toda reforma constitucional requerirá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

II.- Si éstas no llegaran a un acuerdo por voto contrario del Senado, la reforma puede, en ulterior votación, ser aprobada por el solo voto del Congreso de Diputados, si éste equivale a los dos tercios de los miembros del mismo. Igual se procederá en las leyes ordinarias cuando no haya acuerdo con el Senado.

III.- En todo caso, el Rey, antes de sancionar la reforma, puede recabar la aprobación del Pueblo, mediante referendum.

Artº.4º.-

I.- La iniciativa de la reforma corresponde :

a). Al Gobierno.

b). A cada una de las Cámaras de las Cortes: Senado o Congreso de los Diputados.

c). A la Corona, previa audiencia del Consejo del Reino, recabando la aprobación del Pueblo en plebiscito. El plebiscito solo podrá contener una o dos preguntas claras y breves. Si el plebiscito es afirmativo, las Cortes habrán de dictar la Ley correspondiente. En caso de que no lo hicieran, el Rey podrá disolver las Cortes y convocar nuevas elecciones.

II.- El referendum y el plebiscito pueden ser acordados por

el Rey, previo acuerdo del Consejo del Reino, para las leyes o decisiones que no tengan carácter constitucional cuando la materia así lo aconseje.

Disposición transitoria.-

Se autoriza al Gobierno a regular por Decreto-Ley las - primeras elecciones a Cortes; para las elecciones al Congreso de Diputados se ajustará al criterio de que cada partido legalmente inscrito, obtenga un número de representantes proporcional al número de votos válidos obtenidos en las urnas. En las elecciones al Senado se estará a lo exigido por la naturaleza del mismo, que no permite la estricta proporcionalidad, pero sí criterio análogo de máxima objetividad.

TEXTO INTEGRAL

PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLITICA

El texto del proyecto de ley para la reforma política, anunciado anoche por el Presidente Adolfo Suárez, es el siguiente:

PREAMBULO

A democracia, resultado del esfuerzo y trabajo de todo el pueblo español, no puede ser improvisada. Toda nuestra historia contemporánea demuestra que las creaciones abstractas, las ilusiones, por nobles que sean, las actitudes maximalistas, las imposiciones, los partidismos elevados a dogmas, no sólo no conducen a la democracia, sino que la destruyen. Por ello, ésta sólo se puede alcanzar como forma estable de convivencia civilizada, en paz y conforme a las leyes, partiendo de la realidad social existente y de la historia asumida.

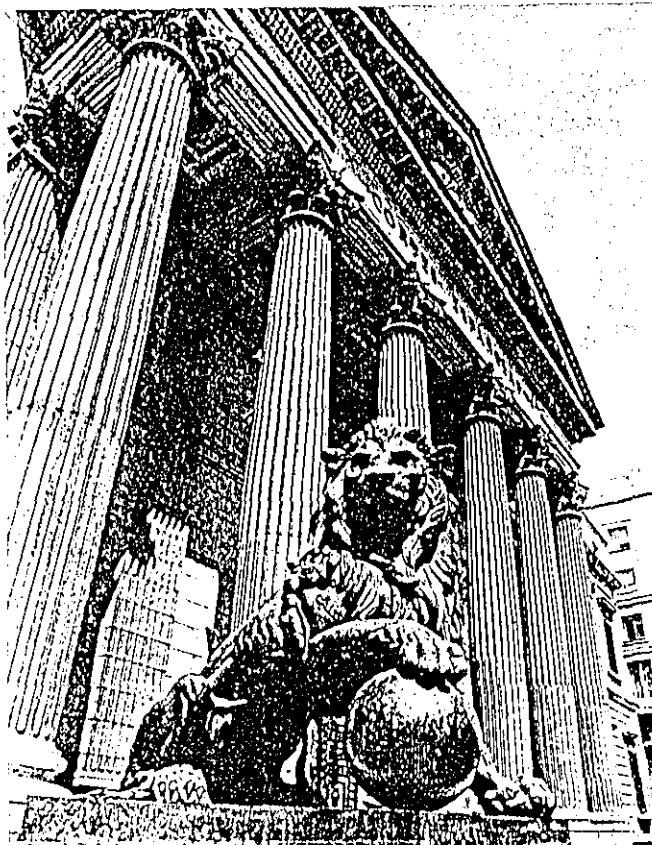
La democracia exige como primer supuesto el imperio y supremacía de la ley, única garantía para alcanzarla, y la ley como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo requiere que la representación en Cortes esté basada en el sufragio universal a través de un sistema electoral imparcial y eficaz.

Por otra parte las leyes, independientemente de su origen histórico, adquieren significado democrático en el instante que pueden ser reformadas, de modo cierto y operativo, por la voluntad mayoritaria del pueblo.

Para ello, una ley de reforma política debe hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisoria de la misma reforma, porque sólo así, cuando el pueblo haya otorgado libremente su mandato a sus representantes, podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro la solución de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado. El sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras Legislativas, la más profunda y definitiva reforma sindical o la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales o electorales.

Es asimismo condición esencial de la democracia que las diversas corrientes políticas acepten como axioma que su auténtica fuerza no es otra que la que se derive del número de ciudadanos que las apoyan a través de los votos. Por ello es obvio, dentro de una concepción democrática, que en las actuales circunstancias no se pueden reconocer o suponer como propias del pueblo aquellas actitudes que no hayan sido verificadas y contrastadas en las urnas.

A estos grandes principios responde esta ley para la reforma política. Los órganos de representación, el sistema electoral y el procedimiento de reforma de las leyes, son los tres aspectos que pretende abordar con la mayor sencillez y claridad posibles para que



quede acreditada la voluntad de establecer una democracia que, con respecto a la ley, otorgue al pueblo la decisión última.

Por todo lo expuesto, las modificaciones que se contienen en esta ley se cifan estrictamente a los mínimos pero necesarios aspectos exigidos por un auténtico proceso democrático, al respecto a la legalidad y la sumisión a la voluntad final de los españoles que ha de constituir su último y permanente fundamento.

ARTICULO PRIMERO

1) La democracia, en la organización política del Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.

2) La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes.

ARTICULO SEGUNDO

1) Las Cortes se componen del Congreso de Diputados y del Senado.

2) Los Diputados del Congreso serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad.

3) Los Senadores serán elegidos en representación de las entidades territoriales. El Rey podrá designar para cada Legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos.

4) La duración del mandato de Diputados y Senadores será de cuatro años.

5) El Congreso y el Senado establecerán su propio reglamento y elegirán sus respectivos Presidentes.

6) El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey.

ARTICULO TERCERO

1) La iniciativa de reforma constitucional corresponderá:

- a) Al Gobierno.
- b) Al Congreso de Diputados.

2) Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso y, si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una comisión mixta bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los Presidentes del Congreso y del Senado, cuatro diputados y cuatro senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes, en reunión conjunta de ambas Cámaras.

3) El Rey, antes de sancionar una ley de Reforma Constitucional, podrá someter el proyecto a referéndum de la nación.

ARTICULO CUARTO

En la tramitación de los proyectos de ley ordinaria se procederá confor-

me a lo previsto en el apartado 2 del artículo 3 de esta ley, si bien, en caso de que la comisión mixta no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de ambas Cámaras por mayoría simple de votos, el Gobierno podrá pedir al Congreso de Diputados que resolviera definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros.

ARTICULO QUINTO

El Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado.

Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.

Disposición transitoria primera

El Gobierno regulará la s primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 204 senadores, a razón de cuatro por provincia, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los senadores serán elegidos por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional. Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

Disposición transitoria segunda

Una vez constituidas las nuevas Cortes:

1) Una comisión compuesta por los Presidentes de las Cortes, del Congreso de Diputados y del Senado, por diputados elegidos por el Congreso y cuatro senadores elegidos por el Senado, asumirá las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la comisión que en él se menciona.

2) Cada Cámara constituirá una comisión que asuma las demás funciones encomendadas a la comisión prevista en el artículo 12 de la Ley de Cortes.

3) Las Cortes elegirán de entre sus miembros los Consejeros del Reino que deban cubrir las vacantes producidas por el cese de quienes lo son en virtud de su condición de Procuradores.

Disposición transitoria tercera

Desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio reglamento, se regirán por el de las actuales Cortes, en lo que no esté en contradicción con la presente ley, sin perjuicio de la facultad de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes.

Disposición final

La presente ley tendrá rango de fundamental.

En consecuencia, el texto del proyecto de ley que se somete a votación es el siguiente:

ARTICULO 1.º

1) La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.

Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado.

2) La potestad de elaborar y aprobar las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes.

ARTICULO 2.º

1) Las Cortes se componen del Congreso de Diputados y del Senado.

2) Los Diputados del Congreso serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad.

3) Los Senadores serán elegidos en representación de las Entidades territoriales. El Rey podrá designar para cada legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos.

4) La duración del mandato de Diputados y Senadores será de cuatro años.

5) El Congreso y el Senado establecerán sus propios Reglamentos y elegirán sus respectivos Presidentes.

6) El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey.

ARTICULO 3.º

1) La iniciativa de reforma constitucional corresponderá:

a) Al Gobierno.

b) Al Congreso de Diputados.

2) Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso, y si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión Mixta, bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los Presidentes del Congreso y del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras.

3) El Rey, antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, deberá someter el Proyecto a referéndum de la Nación.

ARTICULO 4.º

En la tramitación de los Proyectos de Ley ordinaria, el Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso. En caso de que éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión Mixta, compuesta de la misma forma que se establece en el artículo anterior.

Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación, por mayoría simple, de una y otra Cámara, el Gobierno podrá pedir al Congreso de Diputados que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros.

ARTICULO 5.º

El Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado.

Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 207 Senadores a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases:

1.º Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso.

2.º La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas.

Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

Segunda. Una vez constituidas las nuevas Cortes:

1) Una Comisión compuesta por los Presidentes de las Cortes, del Congreso de Diputados y del Senado, por cuatro Diputados elegidos por el Congreso y por cuatro Senadores elegidos por el Senado, asumirá las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la Comisión que en él se menciona.

2) Cada Cámara constituirá una Comisión que asuma las demás funciones encomendadas a la Comisión prevista en el artículo 12 de la Ley de Cortes.

3) Cada Cámara elegirá de entre sus miembros cinco Consejeros del Reino para cubrir las vacantes producidas por el cese de los actuales Consejeros electivos.

Tercera. Desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio Reglamento, se regirán por el de las actuales Cortes en lo que no esté en contradicción con la presente Ley, sin perjuicio de la facultad de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes.

DISPOSICION FINAL

La presente Ley tendrá rango de Ley Fundamental.

Comienza la reunión exponiendo el Sr. Serrat que el propósito del Coordinador anterior, D. Alejandro Rodríguez de Valcárcel era, el de haber confeccionado un dictamen - jurídico y político en el que se fijasen las posiciones - pragmáticas y doctrinales (en orden a las ideologías) que habían de fijar las actuaciones de grupos parlamentarios.

Seguidamente habló el Sr. López Rodó, que expuso - las posiciones comunes que el grupo de Alianza Popular presentaba sobre la Ley de Reforma. Los puntos esenciales son:

1º.- Que se mantengan la mayoría de los dos tercios y necesidad del Referéndum para cualquier reforma constitucional.

2º.- Que la normativa electoral futura se adopte mediante Ley, votada en Cortes, y en la cual, puedan decidir se los aspectos subsiguientes de sistema proporcional o mayoritario, y mecánica a aplicar en el procedimiento electoral.

3º.- Respecto al Senado, el que se trate en pie de igualdad con el Congreso, fijando las competencias de ambas Cámaras y las relaciones respecto a las competencias.

4º.- Sobre el Referéndum, que puede presentar el Rey, sobre las diferentes materias de opción política, se pretende que haya de obtener el previo informe preceptivo y no vinculante del Consejo del Reino.

5º.- Que la renovación de las Cámaras por procedimiento electoral, sea por mitades alternativas de Cortes Y Senado para garantizar la continuidad sin transacciones bruscas.

6º.- Pedir la votación separada de las enmiendas y del articulado, a fin de que pueda establecerse unos criterios más firmes en orden a cada uno de los temas debatidos, pues

de lo contrario podrían plantearse negativas totales al Proyecto, fundadas solamente en la oposición a un determinado punto.

El Sr. Martínez Esteruelas reafirmó esta posición por parte de Unión del Pueblo, aclarando otras cuestiones. Intervino más tarde el Sr. Lamo de Espinosa, quién planteaba el tema suscitado en el artículo 1º, proponiendo la supresión del nuevo concepto de la soberanía, además de tocar otros aspectos, como la pérdida de representación sindical y profesional, la clasificación de la representación territorial ofrecida en el Proyecto, el tema de las opciones políticas a sonete a Referendum, y por último la situación planteada por las coacciones que la prensa hace a las Cortes, entendiéndose que no cabe la disolución de las Cortes, y ni siquiera la suspensión de su prórroga, de la que últimamente se ha hablado.

Señala de un modo concreto, que la modificación esencial del Proyecto será, reducido al cambio de estructura de las Cámaras, con períodos de vigencia de seis años y renovación parcial cada tres; la elección del Presidente de las Cortes; y la Ley Electoral, por entender que el resto de las materias son constituyentes y deben ser objeto de otro estudio coordinado con el resto de los preceptos fundamentales.

Intervinieron otros representantes de grupos y manifestó el Sr. Lamo en lo que abundó la mayoría de los asistentes, que no se trataba de una actitud en contra del Gobierno, sino del problema planteado en orden a salvar las posiciones políticas de cada grupo.

Representantes del Grupo Sindical, manifestaron -- cuando queda dicho en torno a que su modificación del Proyecto, se refería a la estructura de las Cámaras con representación de intereses sindicales en el Senado y Congreso, vigencia y duración de mandato por seis años y renovación parcial por mitades cada tres años, así como elección del Presidente. Significando que en cualquier caso para ellos, sería una enmienda a sostener, a ultranza condicionando -- la votación favorable a la totalidad del Proyecto.

Se comentó las posibilidades de voto, en las cuales se recontaban hasta más de 200, que podrían votar en contra del Proyecto, inclusive cuanto más amplio fuera el - espectro de las modificaciones sustanciales y enmiendas - presentadas; señalándose que habría un grupo bastante importante que en cualquier caso se manifestará en la negativa al Proyecto, cuantía ampliable según el alcance de las enmiendas.

Están de acuerdo todos los asistentes con una postura de colaboración con el Gobierno para cubrir con el - mejor deseo la operación de la reforma propugnada por el Gobierno, pero siempre que se facilite a las Cortes y a - los Procuradores la posibilidad de salvar un concepto claro de su dignidad personal y de la ética política, ante - sus propios seguidores y congruente con sus líneas anteriores.

Se exponía que los temas esenciales que debían de contemplar el Proyecto de Ley, eran exclusivamente el de la composición de las Cortes, y el de las elecciones inmediatas, no entrando para nada en los otros temas constituyentes, como el de la soberanía por tratarse finalmente de una Ley coyuntural. Si la representación territorial mencionada para el Senado no iba a entrañar previa - situación premonitaria de un estado federal, o de un regionalismo a ultranza que entrañase una representación - de las regiones, y que por el contrario una representación de intereses pareciese aconsejable, un tránsito no demasiado brusco hacia la Reforma. En definitiva, que tanto el Gobierno como las Cortes habrían de salvar respectivas posiciones para votar al Proyecto.

Se acordó que se hicieran gestiones con el Gobierno, sin dialogar por separado los grupos, que pudieran hacer ver la situación real de modificación del Proyecto de Ley, para llegar a una compatibilidad de posiciones que - llevase a una línea de reforma de las que indudablemente no se habría de retroceder coordinando, la votación definitiva a éstas modificaciones que se estimaran esenciales al Proyecto.

Por último se acordó reunirse el próximo jueves a -
las 8 de la tarde, para fijar de nuevo, con más precisión,
posiciones al respecto, y que antes de que la Ponencia emi-
ta su dictámen, haya un previo acuerdo con el Gobierno.
En otro caso, se declina la responsabilidad de lo que pue-
da ocurrir, en orden al resultado final de la votación en
el Pleno.

Madrid, 7.XI.76

Gregorio López Bravo

Excmo Sr D.

Torres Fernández Llerena

Madrid.-

Mi querido Presidente y amigo:

Estas líneas pretenden darte información de fe-
lita tu labor a lo largo de mañana; visto ya el
Proyecto en su totalidad, he procurado que puedas orien-
tarnos en forma definitiva.

Fuera de piruetas dialécticas que puedan sufrir
dado la personalidad de algún ponente, creo que debe
pensar sobre todo a lo conveniente de confirmar las posi-
bles modificaciones del Proyecto de lo que he apuntado - si-
biendo indicaciones del Presidente del Poder - para
facilitar su aprobación por el Pleno.

Los puntos de posible modificación, serían:

- 1) Que la duración del mandato de diputados y
senadores pueda ser distinta o su renovación tener
lugar parcialmente (Art. 2º. 4).
- 2) Que el Senado pueda tener también iniciativa
para reformas constitucionales. (Art. 3º. 1).
- 3) Que la mayoría precisa para aprobar reformas
constitucionales pueda ser superior a la del Proyecto,
aunque baste con llevar a los 2/3 la parte de la
mayoría de los observantes y enmendantes. (Art. 3º. 2).
- 4) Que el Rey deba someter a Referendum las
leyes de reforma constitucional, antes de su
reforma. (Art. 3º. 3).

5) Que todo el Consejo del Reino pueda ser electo, eligiendo la mitad de sus miembros el Campesino y la otra mitad, el Senado (Trans: 2^a. 3).

Tambien debas saber que he tratado de influir para que el Presidente de las Cortes sea nombrado por el Rey. (Art: 2^o. 6). Hemos propalado.

He convocado la Ponencia para las 16 1/2 horas, por si me necesitas antes de la sesion.

A tus ordenes, con un muy fuerte abrazo

Preformis